T-227-97

Sentencia T-227/97

DESPLAZADO INTERNO-Elementos cruciales/DESPLAZADO INTERNO-Campesinos

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados. Está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían, no se debió a propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados que no solamente amenazaron la vida de los colonos de la hacienda, sino que les quemaron las casas y como si fuera poco ya han sido asesinados dirigentes de ese núcleo de desplazados.

DERECHO A LA PERMANENCIA EN TERRITORIO NACIONAL-Campesinos desplazados/LIBERTAD DE LOCOMOCION Y DOMICILIO-Campesinos desplazados

Los campesinos tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el Incora inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta doble faz, permanecer y circular, y la única posibilidad restrictiva: limitación establecida por la Ley, está también recogida en nuestra Constitución Política. Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos, luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares.

DERECHO A PROTECCION-Violencia en el país/COMPETENCIA DE PRONOSTICO-Protección vida de asociados/DESPLAZAMIENTO PROTEGIDO-Campesinos

Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una competencia de pronóstico para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, pero, también, puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

DESPLAZADO INTERNO-Obligaciones del Estado y solidaridad internacional/ LIBERTAD DE CIRCULACION-Campesinos desplazados

Ante la gravedad de los hechos ocurridos contra los colonos de la hacienda, ante el hecho cierto de que hay grupos armados, el desplazamiento interno no solamente es aceptable sino que impone obligaciones al Estado y exige la solidaridad internacional y con mayor razón de los propios colombianos.

DESPLAZADO INTERNO-Problema de humanidad y de funcionarios del Estado

Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

TRASLADO DE DESPLAZADO INTERNO-Defensa de asociados por autoridades locales y nacionales/ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Defensa de asociados por autoridades locales y nacionales

No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el

solo hecho de tratar de salvar la vida. Un gobernador, en cuanto al mantenimiento del orden público, actúa como “agente del Presidente de la República”. Esto, porque al Presidente, como jefe de gobierno le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”. Hay una estructura orgánica que tiene como cabeza al Presidente de la República como jefe del gobierno nacional y por debajo están los gobernadores y los consejos indígenas; esta última norma, precisamente, ubica el manejo del orden público como función del Presidente en cuanto jefe del gobierno y el gobierno esta formado por el Presidente y los ministros, luego debe existir armonía y coherencia entre el gobierno nacional y las autoridades locales y no hay ningún motivo para que un gobernador so pretexto de mantener el orden público, obstaculice planes del gobierno nacional, referentes al traslado de desplazados. Inclusive, la ACNUR tiene entre sus misiones la de solicitar la intervención de “las autoridades locales para impedir el regreso involuntario de los desplazados internos a zonas de peligro”. Dentro de esta óptica, propia del estado social de derecho, la colaboración debe ser armónica y las autoridades nacionales y locales deben entender que han sido designadas para defender a todos los asociados y nunca pueden considerar que el territorio bajo su jurisdicción es patrimonio particular del gobernante, ni que la investidura que poseen es una carta abierta para definir quienes pueden vivir o no en determinada región.

PEDAGOGIA CONSTITUCIONAL-Rechazo a los desplazados por violencia/PROMOCION DE DERECHOS HUMANOS/ACCION DE TUTELA-Protección de derechos humanos

Muchas veces, las actitudes intolerantes , como es el caso del rechazo a los desplazados por la violencia, responden a la falta de una cultura humanística. La pedagogía constitucional es muy necesaria para lograr una sociedad democrática, pluralista y humanista. No es sólo la norma la que garantiza la protección a los derechos humanos, pues puede haber numerosas leyes que no se cumplan, lo importante es que la protección sea efectiva. Si en el ejercicio de esa protección se impone un cambio de naturaleza para darle también gran realce a la promoción, es permitido para el juzgador que tramita un amparo tomar decisiones que impulsen la promoción de los derechos humanos, buscándose que no sean estériles las normas que los protegen. Y, en la medida en que esos derechos humanos, tengan el rango de derechos constitucionales fundamentales, serán protegidos mediante el mecanismo de la tutela.

LIBERTAD DE CIRCULACION-Vulneración a desplazados/DESPLAZADOS INTERNOS-Obstaculización a protección por autoridades locales

El derecho al tránsito por toda la República lo tienen todas las personas, sin necesidad de permiso de una autoridad local, salvo que por ley se establezca la restricción. La actitud de la Gobernadora fue un atentado al derecho constitucional de circular, porque, por ese comportamiento los desplazados, tuvieron que mantenerse en condiciones muy precarias e indignas en el Incora y la Defensoría del Pueblo, restringiéndoseles injustamente su traslado temporal en un hotel, sometidos a una "capitis diminutio" que afectó aún mas la dignidad. Pero, no solamente fue la Gobernadora quien creó un clima adverso a los desplazados. A las autoridades locales de Cundinamarca se les dio la oportunidad de hacer el bien y no lo hicieron; esas mismas autoridades tuvieron en sus manos la humanitaria acción de hacer menos doloroso el éxodo de unos seres humanos y obstaculizaron esta justa ayuda.

CURSO DE PROMOCION DE DERECHOS HUMANOS-Protección de personas desplazadas por violencia

Referencia: Expediente T-116357

Peticionarios: Brigadier Ropero Mora y otros.

Procedencia: Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá

IDEA CENTRAL

"La negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos" (Advertencia hecha en 1994 por FRANCIS DENG, representante del Secretario General en las Naciones Unidas, al analizar el desplazamiento interno en Colombia)

Temas:

Protección y Promoción de los derechos humanos

Desplazamiento interno: problema humano y no de orden público.

La dignidad humana

Derecho a la permanencia y a la circulación

Pedagogía constitucional

El manejo del orden público es potestad del Presidente de la República

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero quien la preside, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela instaurada por Alberto León Gómez Zuluaga apoderado por Brigadier Ropero Mora y 38 personas más contra la Gobernadora del Departamento de Cundinamarca, Leonor Serrano de Camargo, por obstaculizar una solución provisional para el problema de esos desplazados de la hacienda Bellacruz (departamento del Cesar).

I. ANTECEDENTES

Del acervo probatorio existente en el expediente surgen las siguientes informaciones:

1.1. Actuación ante el INCORA respecto al predio Bellacruz

Declara la subgerente jurídica del INCORA :

1.2. Frustrada Titulación

“Nos comprometimos a iniciar prontamente el trabajo de titulación, firmamos un convenio con la gobernación del Cesar a fin de que ellos contrataran los topógrafos que se requerían para hacer los levantamientos topográficos de los predios baldíos. Inmediatamente la gobernación suscribió el contrato y entregó el anticipo, los topógrafos se desplazaron a cumplir con su trabajo, pero tuvieron que regresarse porque recibieron amenazas de atentar contra su integridad física si continuaban realizando el trabajo y a un funcionario del INCORA que los acompañaba, le despellejaron la espalda….”

Cuando consiguieron nuevos topografos, “Ellos viajaron, pero en razón a que la base militar quedaba distante unos 45 minutos en carro de la Hacienda se dedicaron a la tarea de arrendar un vehículo que hiciera los desplazamientos diariamente lo cual fue imposible porque la población no le suministró este servicio y la Alcaldía municipal sólo contaba con un camión que se encontraba a órdenes de la Fiscalía porque en él habían sido asesinados el Secretario de Gobierno, el Tesorero y el conductor del municipio de Pelaya”. (declaración de la subgerente jurídica del Incora).

En conclusión, la tramitación del INCORA se suspendió por la violencia contra los funcionarios que tienen que adelantar los procesos de adjudicación de tierras.

1.3. Qué les ocurrió entre tanto a los colonos de la hacienda Bellacruz ?

El 15 de febrero de 1996 la comunidad de campesinos con asiento en la finca Bellacruz acudió ante la Personería municipal de Pelaya a buscar respaldo y a formular denuncio contra “grupos armados” que en el día anterior ultrajaron a campesinos, niños y mujeres, quemaron viviendas y los intimidaron para que desocuparan la zona en el término de cinco días.

Fue así como muchas familias campesinas se vieron desplazadas violentamente de su asentamiento y se desplazaron inicialmente a las cabeceras municipales, especialmente a la de Pelaya, alojándose en la llamada “Casa campesina”.

1.4. Primer viaje a Bogotá y retorno a Pelaya

Representantes de las familias afectadas se trasladaron a la capital de la República para exponer su difícil situación. El 11 de marzo de 1996 se ubicaron en las oficinas del edificio del

Incora.

El 14 y el 21 de marzo de 1996 se efectuaron en el Ministerio del Interior en Bogotá reuniones para la protección de esos desplazados y para garantizarles el retorno a Pelaya.

Evidentemente regresaron en abril a Pelaya pero siguieron los hostigamientos, y se produjo el primer asesinato, el de Jaime Laguna, dirigente de los desplazados.

1.5. Otra vez en Bogotá

Los campesinos abandonaron las dependencias del INCORA. Entre tanto en Pelaya la situación se agravó para quienes aún permanecían ahí y en agosto quienes habían estado en el INCORA y otras familias que huían de Pelaya ocuparon una parte del edificio de la Defensoría del Pueblo en Bogotá.

1.6. Operativo para trasladar otras familias desde Pelaya

Era tan grave la situación que se vivía en la Casa campesina de Pelaya, que el gobierno nacional montó un operativo para trasladar hasta Bogotá 77 niños y 66 adultos, con todas las prevenciones posibles para que durante el trayecto no hubieran atentados contra ellos. Esas 143 personas se unirían a las 59 que estaban alojadas en la Defensoría del Pueblo y luego serían trasladas a un lugar provisional mientras el INCORA encontraba el sitio definitivo de asentamiento. En Pelaya, permanecieron unos pocos, que a principios de este año también se refugiaron en el INCORA en Bogotá.

1.7. Desplazamiento planeado hacia albergue provisional

El Ministerio del Interior programó en agosto del año pasado, el traslado no solamente hacia Santafé de Bogotá, sino hacia un lugar donde provisionalmente estuvieran (por NOVENTA días) mientras el Incora lograra otro sitio definitivo.

Para esa ubicación PROVISIONAL se contrató un hotel en el municipio de La Mesa (departamento de Cundinamarca). No solamente se firmó el contrato con el representante del hotel, sino que el propio Ministerio del Interior, en los primeros días del mes de agosto de 1996, entró en contacto con la Alcaldesa de dicho municipio para coordinar mejor el trato a los campesinos. Hasta ese instante no había problema para la ubicación provisional.

Todo se programó para el 13 de agosto cuando los campesinos deberían instalarse en el hotel DOIMA en La Mesa.

1.8. El problema bajo la óptica del Gobierno Nacional

El Ministro del Interior, HORACIO SERPA URIBE, en comunicaciones dirigidas a distintas entidades reconoce expresamente que "La comunidad campesina fue desalojada por hechos violentos de los terrenos de la hacienda Bellacruz".

Hay también una comunicación de la Coordinadora del Programa Nacional de Desplazados del Ministerio del Interior que dice:

"La comunidad campesina fue desalojada en forma violenta por un grupo armado que quemó sus viviendas obligándola a salir en éxodo el 14 de febrero del presente año (1996) de los terrenos de la hacienda Bellacruz declarados como baldíos ..".

A su vez, el doctor CARLOS VICENTE DE ROUX, Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, hace este relato explicativo:

"Debo también precisar que la presencia de la guerrilla en el Sur del Cesar y de su actividad de secuestro y extorsión y ataques contra propiedad y bienes económicos diversos ha dado lugar a la aparición de grupos de "justicia privada", también llamados "paramilitares". Estos grupos han pretendido defender los intereses de determinados sectores frente a la guerrilla, pero han cometido abusos, atropellos y crímenes. Fueron, justamente, estos grupos los que, al parecer, expulsaron en febrero de 1996 a los campesinos, víctimas del desplazamiento forzado al que me he venido refiriendo. En el municipio de Pelaya y municipios aledaños existe, pues, una situación muy conflictiva, cuya víctima fundamental es la población civil y concretamente la población campesina atrapada entre la guerrilla y los paramilitares."

Corrobora la anterior información la declaración de MARIANA ESCOBAR ARANGO, asesora de la Consejería presidencial de los derechos humanos, quien dice :

"De acuerdo con la información que ha podido recaudar la Consejería, aproximadamente doscientos campesinos que ocupaban 1.200 Ha. Declaradas baldías por el Incora, fueron expulsados forzosamente por grupos paramilitares que operan en la zona y, mas precisamente, en los predios de la hacienda Bellacruz. Esta situación obligó a los campesinos

desplazarse hasta la ciudada de Bogotá, con el fin de llamar la atención del Gobierno Nacional sobre su situación, ubicándose en la sede del Incora Nacional; durante esta ocupación pacífica se firmaron, entre el mes de marzo y el mes de junio, tres actas de compromiso en las cuales se han presentado varias dificultades para que el Gobierno pueda dar cumplimiento a los acuerdos y compromisos suscritos en dichas actas."

1.9. Situación de los desplazados en la capital de la República :

Está relatada por DANIEL MARIA MEDINA GONZALEZ, abogado asesor de la dirección nacional de atención y trámite de quejas de la Defensoría del Pueblo :

"Un total aproximado de 210 personas, de los cuales unos 65 son menores de edad, básicamente niños y los otros son ancianos y mujeres, con una población jóven relativamente poca, se encuentran divididos en dos grupos: uno de aproximadamente 105 personas en la defensoría del Pueblo y las restantes en la sede o instalaciones del Incora. Las condiciones en que subsisten, son absolutamente precarias, duermen en colchonetas algunos, en el piso, están completamente asinados, existen graves problemas de salud e incluso se han dado, en el caso de la Defensoría, dos o tres alumbramientos y se comienzan a percibir secuelas de orden psicológico que al futuro pueden dificultar la reinstalación de estas personas, en su medio natural; la atención que se viene brindando por el Gobierno Nacional es apenas la mínima elemental y en las instalaciones en las cuales han sido alojadas por parte de las dos instituciones, sobresalen las incomodidades y dificultades al ser éstas instalaciones propias para bodegas u oficinas pero no para la habitación permanente de personas y mucho menos en la cantidad que allí deben permanecer."

MARTA LUCIA TAMAYO, de la misma Defensoría, expresa en declaración corroborada por el Defensor Delegado ALEJANDRO PINZON :

"Los de la Defensoría se encuentran en el primer piso bloque A, están ocupando cinco espacios o salones, el sitio no está acondicionado para albergar personas de manera permanente, es un sitio para oficinas, las condiciones son muy precarias; hemos tratado de mejorar un poco, con alguna atención médica que se ha recibido del distrito y de la Cruz Roja porque a comienzos del mes de septiembre hubo unos brotes de epidemia de papera, de piel, de problemas respiratorios; lo que obligó a que nosotros nos esforzáramos más en garantizarles su derecho a la salud y respeto al principio de dignidad. Las del Incora,

entiendo que están muchísimo peor que la gente de la Defensoría, que duermen en corredores, que no tienen servicio médico permanente, y en este momento hay mucha gente enferma. En la Defensoría han nacido cuatro niñitos durante el tiempo que han estado ahí, en total hay casi 50 menores de edad, y vuelvo y repito, las condiciones, siendo mejores las de la Defensoría, son condiciones muy precarias, con el agravante que no se ve a corto plazo solución al problema de la ubicación definitiva de la gente, a lo que se suma el asesinato de dos compañeros de ellos, ocurrido el sabado veintiocho de septiembre allá en Pelaya."

Y, el propio Defensor del Pueblo, JOSE FERNANDO CASTRO CAYCEDO, en comunicación dirigida al Ministro del Interior el 3 de septiembre de 1996, dice :

"Al asumir el cargo como Defensor del Pueblo me he encontrado con la presencia en nuestras instalaciones de 106 personas, desplazadas por la violencia del municipio de Pelaya en el Departamento del César, entre ellas 38 niños de los cuales cuatro han nacido en la Defensoría del Pueblo. Estos colombianos requieren de la inmediata decisión del ejecutivo en cuanto a su reubicación en condiciones de vida dignas y seguras para que le sean restablecidos la plenitud de sus derechos y las condiciones de dignidad propias".

2. Solidaridad que han recibido los desplazados de Bellacruz

Dentro de Colombia ha habido solidaridad. Según se lee en el expediente, han prestado colaboración, entre otros el Ministerio del Interior, Iglesia Cátolica, Defensoría del Pueblo, Incora, ICBF, Cruz Roja, Organismos de Derechos Humanos, Personeros Municipales, Sindicatos, Cooperativas, Organizaciones Campesinas e Indígenas, estudiantes, el CINEP, CODHES. Y, desde cuando los desplazados se encuentran en el Departamento del Tolima, la solidaridad ha sido mayor, de parte del Ministerio de Agricultura, ANUC, los medios de comunicación de la capital del Tolima, especialmente el periódico El Nuevo Día, las autoridades civiles, la Sexta Brigada del Ejército, la Cámara de Comercio de Ibagué, el INPA y la ciudadanía del departamento del Tolíma.

A nivel internacional, ha habido pronunciamientos dignos de resaltar:

Las Naciones Unidas, en su 52 período de sesiones se preocupó por los EXODOS EN MASA y expidió la Resolución 1996 / 51, pidiendo información en junio y agosto de 1996 a todos los gobiernos. Aunque Colombia no informó, numerosas organizaciones internacionales si lo

hicieron y por eso el INFORME DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS el 14 de enero de 1997 hace referencia a Chechenia, Colombia, Tayikistán, Burundi, Rwanda y el Zaire, como paises de "violación en gran escala de los derechos humanos, en particular del derecho a la vida, cometidos en situaciones de conflicto armado que habían provocado el desplazamiento masivo de poblaciones". Y, concretamente hace referencia el INFORME a los llamamientos urgentes hechos "en favor de las familias desplazadas en el Estado (sic) de Bellacruz en Colombia, que habían sido desalojadas por un grupo paramilitar y amenazadas de muerte si regresaban a su tierra".

El 4 de febrero de 1997, el señor FRANCIS M. DENG, representante del Secretario General, presenta a las Naciones Unidas su informe sobre LOS DESPLAZADOS INTERNOS y formula varias recomendaciones. Concretamente, respecto a COLOMBIA dice : "los programas para resolver el problema de la impunidad, la falta de seguridad física de los desplazados, y las cuestiones relativas a los derechos de propiedad podrían ampliarse al aumentar la protección y la asistencia de los desplazados internos". Y, agrega : "En Tayikistán y Colombia, la creación de una presencia de personal de derechos humanos en el terreno podría ser una significativa aportación en ese sentido."

No era extraño para las Naciones Unidas el tema del desplazamiento interno en Colombia. Precisamente, el 3 de octubre de 1994, el propio señor DENG presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU un prolijo estudio sobre los casos de desplazamiento en Colombia, señalando la concentración de la tierra en pocas manos como una de las causas del fenómeno del desplazamiento. Se extraña el señor DENG de que el gobierno colombiano invocara la Directiva # 5, de 28 de diciembre de 1991, "que prevé medidas de los gobernadores y alcaldes para garantizar plazas en las escuelas y la coordinación con organizaciones no gubernamentales en los casos de cambio voluntario de residencia debido a situaciones de violencia particularmente graves, el apoyo y asesoramiento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la facilitación del regreso. Sorprendentemente, lejos de aplicar estas medidas, ninguno de los funcionarios gubernamentales que el Representante (de las Naciones Unidas) consultó conocía su existencia". Por ello, el Alto funcionario de las Naciones Unidas en 1994 hace esta premonitoria advertencia : "la negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos".

Por otro lado, la Resolución Común aprobada por el Parlamento Europeo, el 23 de octubre de

1996, aunque en su parte resolutiva acoge con satisfacción el “diálogo iniciado entre el gobierno colombiano y los granjeros sin tierras expulsados de Bellacruz”, de todas maneras, dentro de sus consideraciones se refiere a la indignación que causó “que el pasado 28 de septiembre fueron asesinados en Colombia Eliseo y Eder Narváez, miembros de unas de las familias de campesinos que tienen un conflicto de tierras con la hacienda ‘Bellacruz’, lo que eleva a 8 asesinatos y desapariciones forzadas los crímines cometidos este año por los grupos paramilitares en este conflicto”.

3. Otra actitud

Ocurre que, antes del 13 de agosto de 1996, el programa de reubicación provisional de los desplazados de Bellavista es roto abruptamente. De ello hay constancia en el expediente:

Los funcionarios del Ministerio del Interior (EMIRO RAMON VILLERAS y LUZ TERESA GUTIERREZ), declararon que estando todo preparado para albergar temporalmente a los desplazados de Bellacruz, entre ellos los solicitantes de la presente tutela, en el Hotel Doima del Municipio de La Mesa, dos días antes de la fecha definida, se anunció que el operativo quedaba suspendido por razones de cancelación del contrato celebrado con tal hotel, del rechazo del Gobierno regional de Cundinamarca, y de las expresiones de la Señora Gobernadora a través de los medios de comunicación.

Funcionarios de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CARLOS VICENTE DE ROUX RENGIFO Y MARIANA ESCOBAR ARANGO) manifestaron, que recibieron información de parte del “área de desplazados” del Ministerio del Interior sobre gestiones realizadas por la Gobernación del Departamento en orden a impedir la ubicación de las familias campesinas procedentes de Pelaya, en el Municipio de La Mesa, y que se estigmatizó a esos núcleos de población como guerrilleros o como delincuentes por parte de autoridades locales o departamentales, lo cual creó enormes dificultades para el manejo de la problemática.

DANIEL MEDINA GONZALES y MARTHA LUCIA TAMAYO, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, informaron que a raíz de unas declaraciones rendidas por la Gobernadora se fustró el traslado a la población de La Mesa.

En la presente tutela se ofició a quince medios de comunicación para que enviaran las declaraciones de la gobernadora, sólo se recibieron gravaciones de los noticieros Q.A.P., 7:30

CARACOL, CRIPTON y CARACOL. En el primero, con el titular “Encartado se encuentra el Gobierno con la ubicación de 250 campesinos desplazados de la violencia”, aparece, LEONOR SERRANO, afirmando que el Presidente y el Ministro del Interior no pueden con un Departamento “jugar” de esa forma, haciendo todo a las espaldas de la gobernadora de Cundinamarca.

En el Noticiero 7:30 CARACOL, aparece la mencionada funcionaria manifestando que, “a mi me molesta todo lo que hagan a mis espaldas, en mi casa; porque es que en mi casa si no me pueden entrar elefantes a mis espaldas”. Igualmente aparece una autoridad local que manifiesta “la preocupación que tenemos es que se traigan unas personas que han sido desplazados de la violencia que son reinsertados del Cesar, traerlos sobre todo a La Mesa que es una zona de tranquilidad y de paz.”

En el Noticiero CRIPTON, la Gobernadora, calificó la intervención del Ministro del Interior como “veleidades”. Y, cuando el periodista le pregunta dónde le gustaría que fueran ubicados los desplazados, contestó: “tenemos medio país desocupado, existen zonas aledañas a la propia tierra del doctor Samper (sic), aledañas a Barrancabermeja, o zonas como las del Opón o Carare, en donde quedarían sumamente bien, dentro de su misma cultura y su misma idiosincrasia”.

En el noticiero 24 HORAS la gobernadora expone: “si yo tengo que entrar a solucionar los problemas del doctor Horacio Serpa y solucionar los problemas a otro departamento, el Cesar por ejemplo, para decirle que yo le soluciono sus problemas y el me solucione los mios…”

Así mismo se allegó a las diligencias, cinta de la entrevista radial realizada en el programa 6 A.M. 9 A.M. de Caracol, en la cual la Gobernadora al ser interrogada por el periodista “Usted por qué se opone al traslado de esos desplazados por la violencia, a esos reinsertados de la guerrilla”; la gobernadora responde:

“A ver, yo le pregunto si usted después de arreglar su casa, de organizarla y todo, invitaría a unas personas que usted no quiere invitar, que le parece inconveniente, los invitaría a su casa?. Hemos gastado todo el presupuesto del departamento dándole un poco de seguridad al departamento, implementando medidas”… Es que en Cundinamarca no tienen cabida, es que nuestros problemas ya de por si son sumamente graves para acrecentarlos trayendo problemas de otros departamentos…” (subraya fuera del texto).

En respuesta al oficio librado por Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, la Alcaldía Municipal de Viotá, informó que la Gobernadora habiendo citado a los alcaldes del departamento, les advirtió que se abstuviera de recibir a los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, ya que estas personas eran guerrilleros que acarrearían conflictos en la comunidad.

La Gobernadora, en comunicación del 6 de septiembre de 1996, dirigida a la Asociación de Usuarios Campesinos dice que la solución no es "desplazar las familias de una zona de peor conflicto a otro de menores dimensiones" y que a los desplazados de Bellacruz el gobierno nacional les debe garantizar "su pacífica permanencia en sus propias tierras".

En comunicación que la misma gobernadora envió el 3 de octubre de 1996 al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, corporación judicial que le pidió datos sobre las manifestaciones que la Gobernadora había hecho en relación con las familias campesinas desplazadas de la hacienda Bellacruz, la señora LEONOR SERRANO DE CAMARGO hace hincapié en que la "comunidad cundinamarquesa" expresa "rechazo a la política del Ministerio del Interior , pues los sucesos acaecidos en el municipio de la Mesa, al pretender ubicar a doscientas tres (203) personas procedentes de la hacienda Bellacruz, sur del Cesar, generó toda suerte de manifestaciones de protesta de los habitantes de esta región, pues ven en tal proceder motivo de desorden público, pues sin haber solucionado sus propios problemas internos, les importan otros que no están dispuestos a aceptar".

En la misma comunicación hace un enjuiciamiento al Gobierno Nacional al decir que éste "cohonesta con los intereses del desplazamiento, pues al abrir la posibilidad de 'ubicar' en otras tierras las personas de las regiones en conflicto, olvidando sus propias funciones constitucionales de garantizar la propiedad privada, deja el camino expedito a quienes quieren subvertir el orden público". Y remata diciendo que quien verdaderamenta ha violado los postulados del Estado social de derecho es el gobierno nacional.

El proceder de la gobernadora es el motivo de la actual tutela, ella se respalda en una declaración de casi todos los alcaldes de Cundinamarca de 20 de agosto de 1996, (se recuerda: el obstáculo a la ida al hotel de La Mesa fue antes del 13 de agosto), declaración dirigida al Presidente de la República en la cual se dice:

"queremos hacerle saber nuestro rechazo a la política que viene ejecutando el gobierno

nacional frente a la solución que demandan los desplazados de los territorios del país, pues pretender su reubicación en nuestra jurisdicción es trasladarnos el conflicto social agravando la situación propia del departamento de Cundinamarca.”.

No sobra agregar que el gremio de los taxistas y la alcaldesa de La Mesa, también expresaron su rechazo a la ubicación temporalmente de quienes instauran la tutela, como desplazados, aunque la Alcaldesa incialmente tenía otro comportamiento.

4. Solicitud de tutela

El doctor Alberto León Gómez Zuluaga, apoderado judicial de los desplazados Brigadier Ropero y otros, instauró acción de tutela contra Leonor Serrano de Camargo, Gobernadora de Cundinamarca.

Pide que se tutelen los derechos fundamentales a la libertad de tránsito y fijación de residencia dentro del territorio nacional, a la igualdad, al buen nombre, a la honra, a la presunción de inocencia y al debido proceso. “Para el efecto, ordenará a la ciudadana Leonor Serrano de Camargo, Gobernadora del Departamento de Cundinamarca, PRODUCIR una instrucción general a los Alcaldes y demás funcionarios administrativos del Departamento, en la cual deje claro nuestro derecho no sólo a transitar libremente, sino a radicarnos en cualquier municipio de Cundinamarca en forma individual u organizada, como cualquier otro ciudadano colombiano.”

Pide igualmente que la funcionaria se abstenga de impartir instrucciones a las Alcaldías y demás autoridades administrativas del orden departamental o municipal para evitar que fijen residencia permanente o transitoria los desplazados en algún municipio del Departamento de Cundinamarca. También solicita que se instruya a los Alcaldes y funcionarios para que den un trato decoroso a los desplazados.

Pide que la Gobernadora RECTIFIQUE sus declaraciones y manifestaciones en el sentido de que los desplazados son reinsertados o guerrilleros. “Para que la tutela de nuestro derecho sea eficaz la ORDEN a la funcionaria Serrano de Camargo, incluirá la obligación de ABSTENERSE de continuar dando declaraciones públicas o de hacer manifestaciones privadas en el sentido de que somos reinsertados o guerrilleros, o en cualquier otro sentido que pudiera afectar nuestro buen nombre, nuestra honra y nuestra presunción de inocencia.” Y

que la funcionaria “RECONOZCA PUBLICAMENTE nuestra inocencia y ABSTENERSE EN EL FUTURO de hacernos imputaciones sobre hechos delictuosos sin que medie sentencia judicial”.

Y, a manera de PREVENCION, solicita que se “ORDENE a la gobernadora disponer lo necesario para garantizar vida e integridad física de los desplazados y brindar protección mientras estemos en su jurisdicción, garantizando no sólo integridad física y sino también las condiciones para una circulación segura dentro del Departamento”.

Los pedimentos se basan en el trato violatorio de derechos fundamentales que real o presuntamente dió la gobernadora a los desplazados de la hacienda Bellacruz, lo cual implicó la imposibilidad de ubicarlos provisionalmente en un hotel en La Mesa, mientras el INCORA colaboraba en una solución definitiva, ubicación definitiva que ya se les dió en los últimos meses.

5. Decisiones de instancia

En primera instancia falló la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá denegando la acción de tutela, pero oficiándole “al Ministro del Interior, al Ministerio de Defensa y al INCORA” para que “den solución efectiva a los desplazados de la hacienda Bellacruz”.

La razón para que no prosperara la tutela contra la Gobernadora es la de ausencia de prueba, ya que, según el Tribunal, la señora Leonor Serrano de Camargo simplemente discrepó de la actitud del gobierno nacional, y, dice el Tribunal, que quien rompió el contrato fue el hotel y no la Gobernadora. No le dió en realidad valor a lo expresado por el Ministro del Interior, por los funcionarios de ese Ministerio, por la Defensoría del Pueblo, por la Consejería presidencial para los derechos humanos, por alcalde de Viotá, y, por el contrario, consideró como “insular” lo dicho por tal alcalde.

En segunda instancia, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de noviembre de 1996, confirmó lo decidido en primera instancia y fué mucho más allá en sus considerandos porque consideró que se trataba de un derecho colectivo no protegible por tutela “En efecto, como la amenaza o lesión de estos derechos colectivos puede ocurrir por el incumplimiento de una ley o un acto administrativo, o bien por el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de seguridad para con esos derechos o intereses

colectivos, su eventual protección solamente sería pertinente mediante el ejercicio de las llamadas acciones de cumplimiento o las acciones populares, cuando unas y otras sean reglamentadas por la ley (art. 87 y 88 C. Pol.). Es decir, procesalmente le quitó a la tutela.

Además, presentó estas consideraciones:

"si bien los desplazados por efecto de la violencia tiene el derecho a un lugar en el territorio nacional donde puedan asentarse y fijar temporal o definitivamente residencia, también es cierto que no es absoluto sino limitado. Ello indica que los desplazados no pueden determinar el asentamiento y fijación territorial, sin ningún tipo de restricción o limitación alguna, sino que, por el contrario, se encuentran sujetos a ciertos límites: Unos relacionados con la finalidad, que no ha de ser otra que la de suprimir riesgos inminentes y restablecer temporal o definitivamente la convivencia pacífica. Y otros de carácter jurídico, que, como antes se dijo, suelen consistir en restricciones constitucionales y legales a esos desplazamientos, en primer lugar, para darle protección a los derechos individuales (v. gr. vida, etc.) y colectivos (v. gr. convivencia, seguridad, etc.) de los desplazados; y, en segundo término, para darle protección también a los demás miembros de la comunidad (v. gr. servicios públicos, etc.), bien sea para reconocerles sus derechos individuales o para regular las condiciones o requisitos necesarios que demande la posibilidad de incremento poblacional, etc. De ello debe concluirse que las acciones u omisiones de las autoridades dentro de esos límites, se ajustan al ordenamiento: De una parte, porque no puede decirse que esa limitación afecta derechos de las personas ya que, por el contrario lo que se encuentra dentro de estos límites no constituye sino restricciones a esos derechos; y, de la otra, porque tampoco se estimarían ilícitas, las acciones que se ajusten al ejercicio de atribuciones o de fijación de límites legales. Luego, por ambos aspectos sería improcedencia la acción de tutela. Y ello ocurre con las acciones de las autoridades públicas que, conformen al ordenamiento jurídico llamado de "orden público", causan u ocasionan las restricciones previstas en este último, como las restricciones del tránsito de personas y cosas, o del establecimiento de ubicaciones o fijaciones de residencias o de la consagración de prevenciones de salud, tranquilidad, seguridad, etc., de la comunidad."

II. F U N D A M E N T O S J U R I D I C O S

A.- COMPETENCIA

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para conocer dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 35 y 42 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

B. TEMAS JURIDICOS A TRATAR

Para tomar la respectiva decisión es necesario previamente caracterizar al "desplazado interno", y luego ver cuál es la dimensión internacional a esta problemática para no solamente lograr la protección a los derechos humanos, sino también su promoción porque aquella depende, entre otras causas, de una cultura proclive al respeto a los derechos humanos. Se estudiará si esas posiciones (protección y promoción) a nivel de disposiciones internacionales tiene su correlativo en las disposiciones constitucionales sobre los derechos fundamentales. Todo razonamiento al respecto deberá tener en cuenta la importancia de la solidaridad. Frente al caso concreto, se verá si los pronunciamientos del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia son válidos o si por el contrario hay que dar enfoques diferentes.

6. Quiénes son "desplazados internos" ?

La descripción de "desplazados internos", es variada según la organización que la defina. En el ámbito regional, hay una caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente :

"Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre : conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público".

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos

elementos cruciales : la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.

En efecto, el carácter de desplazados internos de quienes han interpuesto la presente tutela no surge tanto de la propia certificación que el Ministerio del Interior les ha dado individualmente a cada uno de los solicitantes de la acción, mediante documentos que obran en el expediente, cuanto de la realidad objetiva, fácilmente palpable porque está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían, no se debió a propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados que no solamente amenazaron la vida de los colonos de la hacienda Bellacruz, sino que les quemaron las casas y como si fuera poco ya han sido asesinados dirigentes de ese núcleo de desplazados. Tan grave es la situación que el mismo gobierno, en oportunidades, tuvo que organizar operativos muy cuidadosos para trasladar a esos damnificados hacia la capital de la República.

7. El derecho a la permanencia

Por supuesto que, en principio, los campesinos de la hacienda Bellacruz, tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el INCORA inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio de Pelaya. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12 :

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia… Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Norma que tiene su extensión, en cuanto a los desplazados, en el pronunciamiento contenido en la Resolución 1994/24 de las mismas Naciones Unidas, que incluye el traslado en el caso de ser difícil mantener la permanencia, y de todas maneras permanece el derecho a regresar

con seguridad y dignidad al lugar de origen.

Y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 22, no solamente repite lo dicho por las Naciones Unidas sino que establece como única restricción:

“El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

Como se aprecia, sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta doble faz, PERMANECER Y CIRCULAR, y la única posibilidad restrictiva : LIMITACION ESTABLECIDA POR LA LEY, está también recogida en nuestra Constitución Política en el artículo 24 :

“Libertad de locomoción y domicilio. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos (art. 2 C.P.), luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares. Inclusive, el artículo 95 de nuestra Constitución establece como DEBERES de todas las personas:

“Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

8. Derecho a protección

Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El

caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONOSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, pero, también, puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados" (art. 13-2 C.P.).

9. El derecho a la libertad de circulación

Ante la gravedad de los hechos ocurridos contra los colonos de la hacienda Bellacruz, ante el hecho cierto de que hay grupos armados, el desplazamiento interno no solamente es aceptable sino que impone obligaciones al Estado y exige la solidaridad internacional y con mayor razón de los propios colombianos. Entre las muchas recomendaciones que se hacen por los expertos, están la de garantizar la libertad de circulación y residencia, la prohibición contra los traslados individuales o masivos arbitrarios y la prohibición de regreso forzoso en condiciones de peligro.

Ya esta Corte Constitucional había alertado, desde el 18 de mayo de 1995 sobre la gravedad de lo que viene ocurriendo en Colombia: (C-225/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero):

"En el caso colombiano, además, la aplicación de esas reglas por las partes en conflicto se revela particularmente imperiosa e importante, puesto que el conflicto armado que vive el país ha afectado de manera grave a la población civil, como lo demuestran, por ejemplo, los alarmantes datos sobre desplazamiento forzado de personas incorporados a este expediente. En efecto, la Corte no puede ignorar que, según las estadísticas aportadas por el Episcopado Colombiano, más de medio millón de colombianos han sido desplazadas de sus hogares por razones de violencia y que, según esta investigación, la principal causa del desplazamiento tiene que ver con las violaciones al derecho internacional humanitario asociadas al conflicto armado interno."

10. El manejo del orden público es potestad del Presdiente

Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida. Un gobernador, en cuanto al mantenimiento del orden público, actúa como "agente del Presidente de la República" dice el artículo 303 de la Constitución Política. Esto, porque al Presidente, como jefe de gobierno le corresponde "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (art. 189-4 C.P.). Hay una estructura orgánica que tiene como cabeza al Presidente de la República como jefe del gobierno nacional y por debajo están los gobernadores y los consejos indígenas (art. 303 C,P.); esta última norma, precisamente, ubica el manejo del orden público como función del Presidente en cuanto jefe del gobierno y el gobierno esta formado por el Presidente y los ministros (art. 115 C.P.), luego debe existir armonía y coherencia entre el gobierno nacional y las autoridades locales y no hay ningún motivo para que un gobernador so pretexto de mantener el orden público, obstaculice planes del gobierno nacional, referentes al traslado de desplazados.

Inclusive, la ACNUR tiene entre sus misiones la de solicitar la intervención de "las AUTORIDADES LOCALES para impedir el regreso involuntario de los desplazados internos a zonas de peligro" (E/CN 4/1995/50 de las Naciones Unidas).

Y la Corte, en la sentencia antes citada, (C-225-95), declaró como es obvio, constitucional la protección constitucional a la población civil:

La Corte Constitucional considera que las anteriores normas destinadas a proteger a la población civil, a los combatientes desarmados, así como a los heridos, enfermos y náufragos, armonizan plenamente con la Constitución, y en particular con la protección de la vida, la dignidad y la libertad de las personas (CP arts 1º, 2º y 11º), valores que aparecen como uno de los fundamentos esenciales del Estado colombiano. Ya esta Corporación había

establecido que “independientemente de la situación jurídica de normalidad o anormalidad política, la sociedad civil víctima de la confrontación armada debe ser protegida por parte del Estado.”

“La magnitud del problema” del desplazamiento interno en varios países del mundo, ha señalado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, “excede con mucho de la capacidad y los recursos de un único organismo. Exige un esfuerzo global y concertado de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias” (declaración de dicha funcionaria en Viena en 1994). Dentro de esta óptica, propia del estado social de derecho, la colaboración debe ser armónica y las autoridades nacionales y locales deben entender que han sido designadas para defender a todos los asociados y nunca pueden considerar que el territorio bajo su jurisdicción es patrimonio particular del gobernante, ni que la investidura que poseen es una carta abierta para definir quienes pueden vivir o no en determinada región.

Precisamente, el artículo 17 del Protocolo II (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, sin carácter internacional), ratificado en Colombia por la ley 171 de 16 de diciembre de 1994, establece:

“ARTÍCULO 17 Prohibición de los desplazamientos forzados.

1º No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.”

11. Pedagogía constitucional

Muchas veces, las actitudes intolerantes , como es el caso del rechazo a los desplazados por la violencia, responden a la falta de una cultura humanística. Por eso el artículo 41 de la Constitución Política sabiamente enseña :

“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de

la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución".

La pedagogía constitucional es muy necesaria para lograr una sociedad democrática, pluralista y humanista.

Partiendo de una consideración elemental: que la pedagogía no es un castigo, adquiere enorme dimensión el postulado establecido en el artículo 67 de la actual Constitución:

"La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia".

Esto se une indisolublemente a la necesaria promoción de los derechos humanos, para que la protección a estos no se quede escrita en las normas. Karel Kasak, en una publicación de la UNESCO (Las dimensiones internacionales de los derechos humanos", volumen 2, pág. 310) hace esta cruda advertencia:

"… es evidente que la promoción es el primero e imprescindible estadio que lleve a la protección: si no fuera así, el único resultado de la promoción serían las 'leyes caídas del cielo' bien conocidas en América del Sur…"

En otras palabras: no es sólo la norma la que garantiza la protección a los derechos humanos, pues puede haber numerosas leyes que no se cumplan, lo importante es que la protección sea efectiva. Si en el ejercicio de esa protección se impone un cambio de naturaleza para darle también gran realce a la PROMOCION, es permitido para el juzgador que tramita un amparo tomar decisiones que impulsen la promoción de los derechos humanos, buscándose que no sean estériles las normas que los protegen.

Y, en la medida en que esos derechos humanos, tengan el rango de derechos constitucionales fundamentales, serán protegidos mediante el mecanismo de la tutela. Para saber cuándo son fundamentales, la Corte Constitucional (sentencia T-002/92, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero), fijó criterio principales (la persona humana y el reconocimiento expreso) y criterios subsidiarios (especialmente los tratados internacionales sobre derechos humanos), que para la tutela que ocupa la atención de esta Sala de Revisión,

son criterios que no dejan la menor duda sobre la necesidad de la protección impetrada.

III. EL CASO CONCRETO

13. Sujetos de la acción

La tutela se plantea contra la Gobernadora de Cundinamarca porque en sentir de los desplazados de la hacienda Bellacruz (en el departamento del Cesar), dicha funcionaria los estigmatizó y debido a ello se frustró una provisional estadía de aquellas personas en un hotel del municipio de La Mesa (departamento de Cundinamarca). El hecho de que sean numerosas personas no impide que prospere la tutela como equivocadamente dijo la Corte Suprema de Justicia; lo que se analiza es si a todas y cada una de esas personas se les violaron derechos fundamentales. Y ello ocurrió en el caso presente.

No hay duda de que la Gobernadora actuó como autoridad, así lo reconoce ella en el escrito que dirigió al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, al ubicar su conducta dentro de una justificación de prevención de alteración del orden público; además, en las declaraciones que dió a los medios de difusión, se aprecia que la Gobernadora le planteó un conflicto de autoridad al Ministerio del Interior. Luego, procesalmente no hay problema para tramitar la acción contra Leonor Serrano de Camargo.

14. Surge el primer interrogante: su actitud fue ajustada a la Constitución?

Para responder hay que reconstruir los principales episodios que han dado lugar a la presente tutela:

Es evidente que los desplazados a cuyo nombre se instauró la tutela debieron abandonar su lugar de origen para salvar la vida. Está plenamente demostrado que el gobierno nacional dió protección a las personas que deberían desplazarse desde el municipio de Pelaya (donde está la hacienda Bellacruz) hacia otro sitio de la República. Es más, se planificó por cuenta del Ministerio del Interior el traslado hasta un albergue provisional por 90 días mientras el INCORA hallaba, como efectivamente lo hizo, un sitio definitivo de permanencia en el departamento del Tolima. Pero, el propio gobierno nacional (no los desplazados) suspendieron el traslado provisional a La Mesa. Lo ocurrido al rededor de esta suspensión es lo que originó la tutela.

Pues bien, la determinación del gobierno nacional se motivó, según éste, en la actitud de Leonor Serrano de Camargo. Esto derivó en que los desplazados debieron permanecer hasta el 29 de noviembre de 1996 en los edificios del INCORA y la DEFENSORIA DEL PUEBLO en la capital de la República, edificaciones aptas para oficinas y no para el alojamiento, lo cual significó condiciones muy precarias para los desplazados, y según lo declaran los propios funcionarios de la Defensoría del Pueblo, esas condiciones de permanencia afectaron la dignidad de aquellos. Afectación que aumentó por el hecho de que una solución momentánea a sus penurias se convirtió en disculpa para que autoridades locales fomentaran el aislamiento de los desplazados de la hacienda Bellavista. Ellos requerían solidaridad y no desprotección.

La Gobernadora, en un primer momento dijo que esa ubicación no se podía hacer a sus espaldas y que protestaba por lo que se hacía en su casa; son estas explicaciones carentes de respaldo legal alguno porque los gobernadores y los alcaldes no son propietarios del espacio geográfico de su jurisdicción, por el contrario, deben ser servidores públicos y así los caracteriza la Constitución.

El derecho al tránsito por toda la República lo tienen todas las personas, sin necesidad de permiso de una autoridad local, salvo que por ley se establezca la restricción, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, luego carece de razón la argumentación del fallo de segunda instancia cuando en cierta forma justifica la actitud de la gobernadora.

Por otro aspecto, una ubicación momentánea en un hotel no es nunca causa legítima para obstaculizar un traslado de desplazados y no se aprecia que esa estadía provisional en el hotel alterara el orden público, y, además, como ya se explicó, el manejo del orden público es potestad del Presidente de la República.

En un segundo momento la Gobernadora plantea el rechazo que la comunidad y todos los alcaldes de Cundinamarca, según ella, le daban a la ubicación de los desplazados. Esta circunstancia en vez de aminorar la responsabilidad plantea una situación mucho más grave: que las autoridades locales de todo un departamento estigmatizan a unos hombres, mujeres y niños que para salvar su vida tienen que abandonar su trabajo y su lugar de origen. Esta actitud plantea este otro interrogante:

15. Qué hacer cuando el gobierno nacional protege a unos desplazados y las autoridades

locales frustran etapas de esa protección?

Es indudable que consideraciones de orden constitucional y humanitario le dan preferencia a la protección. Ahí están los citados artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 22 de la convención Americana sobre Derechos Humanos, 1º, 2º y 24 de la Constitución de 1991, que deben ser respetados. La actitud de la Gobernadora (para el caso da lo mismo que ella hubiera sido la instigadora o que hubiera sido la vocera de los alcaldes) fue un atentado al derecho constitucional de circular, porque, por ese comportamiento de la Gobernadora los desplazados, entre ellos los peticionarios del presente amparo, tuvieron que mantenerse en condiciones muy precarias e indignas en el INCORA y la DEFENSORIA DEL PUEBLO, restringiéndoseles injustamente su traslado temporal en un hotel, sometidos a una "capitis diminutio" que afectó aún mas la dignidad.

Pero, no solamente fue la Gobernadora quien creó un clima adverso a los desplazados. A las autoridades locales de Cundinamarca se les dio la oportunidad de hacer el bien y no lo hicieron; esas mismas autoridades tuvieron en sus manos la humanitaria acción de hacer menos doloroso el éxodo de unos seres humanos y obstaculizaron esta justa ayuda.

Pasando a otro punto, no puede prosperar la tutela en cuanto al derecho a la vida, porque en verdad, el Estado, por intermedio del Ministerio del Interior, hizo todo lo posible para que en todas la etapas del desplazamiento hubiera la protección. Se recuerda una vez más, para no perder la orientación de esta tutela: Lo que realmente se solicita en la presente acción es el respeto a derechos fundamentales conculcados en una etapa del desplazamiento.

Otros derechos, relacionados en la solicitud de tutela: igualdad, buen nombre, honra, presunción de inocencia y debido proceso, no se aprecia que hubieren sido violentados los dos últimos y no están suficientemente probados los tres primeros. El análisis probatorio que se hizo en el fallo de primera instancia permite declarar no probada la violación de estos derechos, pero ese análisis hacho por el Tribunal Superior de Bogotá es incompleto respecto a los derechos de circulación y dignidad.

La prueba existente permite colegir, sin asomo de duda, que el Ministerio del Interior suspendió un traslado provisional de los desplazados (este es el efecto) por una actitud de las autoridades de Cundinamarca entre ellas la de la Gobernadora (esta es la causa). La decisión del gobierno nacional fue ponderada. En la práctica, hubo obstáculo al

desplazamiento de unas personas y ello significó adicionalmente permanencia obligada en lugar no apto para habitar; si a esto se le suma la dolorosa situación del desplazamiento y el estigma, por pequeño que sea, hay violación a la dignidad humana y al derecho a transitar, derechos consagrados en normas constitucionales y pactos internacionales. Violados como fueron estos dos derechos fundamentales, las órdenes a dar deben adecuarse a las circunstancias concretas de estar actualmente los desplazados, solicitantes de la tutela, en sitio estable; lo cual significa que no se puede decretar que vayan al hotel de La Mesa, porque esto ya es una etapa superada, sino que, en su lugar se harán unos llamados a prevención porque así lo establece el decreto 2591 de 1991.

De todas maneras, la protección real para estos casos y similares, tiene un PRESUPUESTO, la promoción de los derechos. Esto da una dimensión importante que la Corte no puede eludir, por eso no queda camino diferente al de ordenar también unas labores de promoción de los derechos humanos, no con ánimo de castigo sino de contribuir a la paz y tolerancia que Colombia requiere.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia; y, en su lugar, CONCEDER a los señores Brigadier Ropero Mora y otros, representados legalmente por su apoderado Alberto León Gómez Zuluaga, la tutela de sus derechos constitucionales fundamentales a la libre circulación y a la dignidad humana.

Segundo. PREVIENESE a la Gobernadora de Cundinamarca, LEONOR SERRANO DE CAMARGO para que en el futuro se abstenga de restringir la libre circulación de las personas desplazadas por la violencia y para que les preste un trato decoroso y acorde con la dignidad humana.

Tercero. PREVIENESE a la Gobernadora de Cundinamarca, LEONOR SERRANO DE CAMARGO

para que en el futuro se abstenga de expresiones públicas que comprometan la protección debida a las personas desplazadas por la violencia.

Cuarto. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, la iniciación, en el término máximo de un mes, contado a partir de la fecha del presente fallo, de un curso de promoción de los derechos humanos, dirigido a la Gobernadora y todos los Alcaldes del Departamento de Cundinamarca, mediante los mecanismos presenciales o semipresenciales o que estime pertinentes la Defensoría.

Quinto. SOLICITAR al Ministro de Educación Nacional que, en un término de 12 meses contados a partir de la presente decisión, proceda a las diligencias pertinentes para hacer efectiva la educación en el respeto a los derechos humanos y especialmente en el respeto a las personas que son desplazados por la violencia. Educación que se impartirá en los diferentes centros educativos del país.

Sexto. COMUNICAR esta providencia a la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Igualmente a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernadora de Cundinamarca y al representante legal de los solicitantes.

Séptimo. Envíese copia de esta sentencia a la Cruz Roja Internacional, a ACNUR, a la Oficina de las Naciones Unidas en Bogotá, al Ministerio del Interior y a todos los gobernadores Departamentales.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General