

Sentencia T-297/08

POBLACION DESPLAZADA-Protección constitucional

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Evolución legal e institucional

POBLACION DESPLAZADA-Temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia no puede tener un límite estricto

POBLACION DESPLAZADA-Prórroga en la ayuda humanitaria de emergencia/ACCION SOCIAL-Obligación de verificar la situación particular de la accionante para corroborar las condiciones de vulnerabilidad generadas como consecuencia del desplazamiento

Referencia: expediente T-1728000

Acción de tutela instaurada por Maria del Carmen Florián Sanmartín contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y de Cooperación Internacional –Unidad Territorial Meta y Dirección Nacional-.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil ocho (2008).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia Laboral, en el trámite de la acción de tutela interpuesta, por Maria del Carmen Florián Sanmartín contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y de Cooperación Internacional

-Unidad Territorial Meta y Dirección Nacional-

I. ANTECEDENTES.

Mediante escrito presentado el día 21 de junio de 2007, la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín presentó solicitud de protección de sus derechos fundamentales de petición, igualdad y vida en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por la entidad demandada. Como sustento de la solicitud de amparo, invoca los siguientes:

1. Hechos:

Señala que es desplazada por la violencia del municipio de Barranquillita, Guaviare, habiendo rendido declaración para ser incluida dentro del Registro Único de Desplazados, el 14 de abril de 2005 en Villavicencio.

Precisa que en la actualidad, su núcleo familiar está conformado por tres hijos menores de edad y que su compañero se encuentra desaparecido, situación que quedó expuesta en la declaración rendida. Aclara que en la referida declaración habían quedado incluidos dentro de su grupo familiar su nuera y su hijo, situación que ha cambiado, pues éstos, conformaron su propio hogar.

Narra que recibió por parte de la entidad accionada ayudas consistentes en tres arriendos por valor de \$330.000; tres mercados por parte de la Cruz Roja; así como dos mercados, colchonetas y kit de cocina en la Unidad de Atención y Orientación.

Indica que el 9 de mayo de 2007, solicitó a Acción Social la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, obteniendo respuesta el 4 de junio de 2007, donde se informó que una vez revisado el caso y los anexos allegados, se había encontrado que el hogar de la accionante contaba con 4 personas en etapa productiva, motivo por el cual no era viable la autorización de la prórroga de la ayuda humanitaria.

Aclara además, que la respuesta dada por la accionada resulta vacía, pues en su núcleo familiar no existen cuatro personas en etapa productiva, aclarando al respecto, que su compañero y padre de sus hijos continúa desaparecido y su hijo y nuera ya tienen un hogar independiente.

Como consecuencia de lo anterior, acude a este medio, buscando la protección de sus derechos fundamentales y por tanto solicita, se ordene a la entidad accionada que procedan a suministrar la Atención Humanitaria de Emergencia a que tiene derecho, consistente en arriendo y alimentos.

2. Trámite procesal.

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio avocó el conocimiento de la acción de tutela mediante auto de fecha 25 de junio de 2007. En ese mismo auto corrió traslado a la entidad demandada, para que se pronunciara sobre la solicitud de amparo. Por esta razón, por medio del oficio de fecha 25 de junio de 2007, notificó al Director de Acción Social - Regional Meta-, quien a través de la Oficina Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional emitió respuesta a la acción de amparo en los términos que se exponen a continuación.

3. Respuesta de la entidad demandada

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, solicitó denegar las peticiones del accionante y declarar que esa entidad no vulneró derecho fundamental alguno. Como sustento de su solicitud señala, que la asistencia humanitaria de emergencia tiene un carácter temporal; así sobre el caso particular indica, que de conformidad con la información suministrada por la Unidad Territorial, la accionante recibió la ayuda humanitaria respectiva, la cual se encuentra detallada así: 03/08/2005 3 mercados y kit de aseo; 19/05/2005 2 kits asistenciales; 02/01/1990 3 mercados CICR; 10/01/2006 3 arriendos.

Asimismo, cita el artículo 15 de la ley 387 de 1997, haciendo especial énfasis en su párrafo, resaltando que a la atención humanitaria de emergencia, se tiene derecho por un espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres meses más.

En este punto indica, que la prórroga excepcional se aplica exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, que cumplan con las condiciones señaladas en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000, las que se relacionan así:

“1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las

entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en el declaración de los hechos del desplazamiento.

2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.

3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.

4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.”

En consecuencia explica que el otorgamiento de la prórroga no es un acto automático, por lo tanto resulta necesaria la verificación de las condiciones antes descritas, para que de esta manera sean estudiadas las condiciones de vulnerabilidad de cada caso particular.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del diez (10) de julio de dos mil siete (2007), negó la tutela incoada por la accionante, debido a que en su entender, la señora Florián Sanmartín no cuenta con las condiciones exigidas en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000, en el que se establecen las situaciones de hecho excepcionales, para conceder la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Por tanto, entiende que el ente accionado no vulneró los derechos fundamentales de la actora.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión adoptada, la accionante recurrió en apelación la sentencia previamente citada, al considerar que el a quo, pasó por alto la sentencia C-278 de 2007, que declaró inexecutable parte del parágrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997. Advierte que en aquella oportunidad, esta Corte decidió acabar con el límite temporal de tres meses para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para la población desplazada, con lo cual

se dejó abierta la posibilidad de prorrogarse estas ayudas hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio autosostenimiento.

Reitera que en la declaración rendida, expuso que su compañero y padre de sus hijos se encuentra desaparecido y su hijo y nuera ya no conviven con ella, desde hace más de un año. Advierte que es madre cabeza de familia, que no cuenta con un empleo estable, lo que no le permite brindar a su grupo familiar integrado por tres menores de edad, bienestar y una vida digna.

3. Sentencia de Segunda Instancia

La Sala -Civil Familia Laboral- del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, confirmó la sentencia impugnada pues no contaban con el suficiente fundamento en el material probatorio obrante en la foliatura, para determinar si la actora cumplía con las exigencias consagradas en el artículo 21 del decreto 2569 de 2000. En consecuencia se exhortó a la señora Maria del Carmen para que se dirigiera a la oficina de Acción Social, a fin de obtener información suficiente sobre los requisitos que debe llenar para que en su caso particular pueda acceder a la extensión de la ayuda de emergencia. A su vez, se requirió a la accionada, para que en cumplimiento de sus funciones brindara a la accionante todas las informaciones y ayudas pertinentes, de manera rápida y eficaz, con el fin de acceder a la prórroga de la atención humanitaria en el evento de reunir las condiciones para ello.

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas relevantes:

* Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín (folio 9 cuaderno principal de tutela).

* Fotocopia de la respuesta expedida para la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en atención a la solicitud radicada por la Señora Maria del Carmen Florián Sanmartín el 09 de mayo de 2007 (folios 10 y 11 del cuaderno principal de tutela).

* Fotocopia de la petición elevada por la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín, ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de fecha 09 de mayo de 2007 (folios 12 y 13 del cuaderno principal de tutela).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

La accionante arguye que la entidad demandada le ha vulnerado sus derechos fundamentales al negarle la prorroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, pues estima que por sus condiciones personales y familiares, no se le debe suspender dicho auxilio, debido a que aún no ha superado la situación de vulnerabilidad a la que se vio expuesta como consecuencia de su desplazamiento forzado, ni se encuentra en condiciones de asumir su propio autosostenimiento, así como el de su grupo familiar.

El ente accionado, solicita sea negada la protección constitucional, pues entiende que esta ayuda no es permanente y la única posibilidad de prorroga es que el hogar desplazado se encuentre dentro de los supuestos señalados en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000.

Los jueces de instancia negaron la protección, atendiendo a que la accionante no demostró estar inmersa en alguna de las causales señaladas en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000, por ser ésta en su entender, la única posibilidad para prorrogar el auxilio de emergencia.

Conforme a lo anterior, a la Sala le corresponde establecer si en el presente asunto, la Agencia Presidencial para la Acción Social vulneró los derechos fundamentales de la accionante al negarle la prorroga de la ayuda de emergencia a la población desplazada.

A efectos de desarrollar el anterior problema jurídico, la Sala determinará las pautas de

protección a la población desplazada; y temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia, evacuados los anteriores aspectos se resolverá lo atinente al caso concreto.

3. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de Jurisprudencia¹.

Esta Corporación ha afirmado insistentemente que el desplazamiento forzado es, sin duda alguna, una tragedia humanitaria de grandísimas proporciones que implica la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales. En atención a tan sombrío escenario, la jurisprudencia ha llamado la atención en que la sociedad y el Estado deben corresponder a la gravedad de la situación. Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación, en la sentencia SU-1150 de 2000, explicó lo siguiente:

“11. Desde la década de los ochenta, Colombia afronta un verdadero estado de emergencia social, que se manifiesta en el desplazamiento forzado de cientos de miles de colombianos, la mayoría de los cuales son menores de edad y mujeres. No es ésta la primera vez que esto ocurre en el país. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.

(...)

“17. En su libro sobre las crisis humanitarias que genera a nivel internacional el fenómeno del desplazamiento interno por causa de la violencia, Cohen y Deng expresan acerca de la extrema condición de debilidad de los desplazados internos: “De los grupos poblacionales del mundo en situación de riesgo, las personas desplazadas internamente tienden a estar entre los más desesperados. Ellos pueden ser reubicados por medios violentos, con base en razones políticas o étnicas, o encontrarse atrapados en medio de conflictos, de ataques armados y violencia física. Huyendo y sin documentos, ellos son blanco fácil de detenciones arbitrarias, reclutamientos forzados y asaltos sexuales. Desarraigados de sus lugares de origen y privados de sus recursos básicos, muchos de ellos sufren profundos traumas físicos y psíquicos. Ellos se encuentran privados de vivienda, comida y servicios de salud más frecuentemente que el resto de la población (...).

“El caso colombiano confirma en buena medida lo expresado por Cohen y Deng. Los

connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzada a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.

(...)

“31. No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

“El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

“De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias²”.

La misma sentencia abordó la evolución legal e institucional que sobre tal cuestión se ha adaptado en Colombia. Anotó que hasta hace pocos años la atención al desplazado era prácticamente inexistente y que las políticas públicas estaban regidas por la coyuntura, la deficiencia y la dispersión³. Frente a ello se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia definido en el documento CONPES 2924 de 1997 a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997 en la cual se hace un esfuerzo por

organizar un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento. Posteriormente –indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento CONPES 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Pues bien, ante el panorama denunciado, es decir, las anomalías detectadas en la aplicación de la Ley 387, y para mejorar la atención, se dispuso en el Decreto 489 de 1999 que la Red de Solidaridad Social sería la única entidad coordinadora del Sistema y que, como consecuencia, pasaría a ordenar el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el Registro Nacional de Atención a la Población Desplazada, marco éste que serviría para, entre otros, “Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas”; “Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada” y “Fortalecer la Red Nacional de Información sobre el Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un mejor sistema de registro con mayor cobertura y con mecanismos de seguimiento y evaluación”.

Sin embargo, pese a los ajustes mencionados, el Sistema no ha logrado atender en debida forma las necesidades de la población desplazada en el país. Así se ha admitido en diferentes pronunciamientos de esta Corporación, de los cuales vale la pena resaltar la sentencia T-025 de 2004 en la cual, sobre esta problemática, declaró el estado de cosas inconstitucional e indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“La anterior descripción de los derechos vulnerados y de la respuesta del juez de tutela en casos que comprenden varios núcleos familiares, que se han repetido a veces hasta en nueve ocasiones y que por su extrema gravedad ameritaron la intervención de esta Corte, muestra que el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se

ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección”4.

En el mismo sentido, vale la pena tener en cuenta que dentro del balance que sobre este asunto efectuó para Colombia (2002 a 2004) el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se indicó lo siguiente: “Lamentablemente, el desplazamiento forzado no suscita aún una atención y una respuesta conmensurada con el sufrimiento y la violación de derechos que éste produce”. (...) En Colombia, el desplazamiento forzado es la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado sobre la población civil. Ésta es una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo... La ley 387 de 1997 ha sido y seguirá siendo fuente de inspiración del deber ciudadano y estatal de dar respuesta efectiva y definitiva al problema del desplazamiento interno forzado en Colombia”5.

Adicionalmente en la sentencia T-025 citada, se hizo referencia a las especiales acciones que deben desarrollarse en procura de atender a la población desplazada, partiendo del hecho de que Colombia es un Estado Social de Derecho, situación que “le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.”6

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta la situación de las familias desplazadas y las particularidades del derecho a la vida en condiciones dignas, se han establecido varios requisitos para la protección de la población desplazada, dentro de las que se cuentan los diversos trámites y requisitos necesarios para la ejecución de las diferentes políticas públicas y la cantidad limitada de recursos para atender cada demanda.

4. Temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia.

Esta Corporación en sentencia C-278 de 2007, hizo un análisis de constitucionalidad sobre la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo a lo señalado en el

parágrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, el que señalaba: “A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.” En aquella oportunidad, este Tribunal Constitucional decidió declarar inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” y executable el resto del parágrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Al respecto la el pleno de esta Corporación hizo el siguiente análisis:

“En el asunto bajo la actual revisión, no se cuestiona la ayuda humanitaria de emergencia sino su temporalidad, pues se considera que el término máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más, previsto en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 que se acusa, es tan corto que no permite a las autoridades atender debidamente las necesidades básicas de alimentación, salud, aseo y vivienda de la población desarraigada, lo cual en opinión de los accionantes conculca los preceptos superiores citados en el escrito de demanda, que consagran derechos fundamentales y establecen la obligación del Estado de hacerlos efectivos.

(...)

Es de reiterar que en la ampliamente citada sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional realizó un completo examen de los componentes de la política de atención a la población desplazada, encontrando que en punto a la ayuda humanitaria de emergencia se presentan las siguientes fallas protuberantes:

a) La ayuda se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos, pues tarda hasta seis meses en llegar y cubre el 43% del 25% de hogares desplazados registrados, con un cumplimiento del 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico, estadísticas que son peores en los casos de desplazamiento individual.

b) El período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias.

c) La ayuda humanitaria hace énfasis en el factor temporal, de manera que la duración de

dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo

Lo expuesto en esa providencia es suficiente para predicar la inconstitucionalidad del término de los tres meses y su exigua prórroga por otro tanto, que prevé la norma bajo examen, pues como lo afirma el Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, si la ayuda humanitaria de emergencia no se presta o se presta tardíamente, la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados y, menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno.

(...)

Para la Corte, el establecimiento de un término para la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia no se opone por sí mismo a la Constitución, pues como manifiesta el representante de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento en su escrito de intervención, es indispensable que la ley determine un plazo para desarrollar acciones de asistencia, socorro y protección una vez se produzca el desplazamiento pues, al fin y al cabo, se trata de hacer efectiva una responsabilidad que ante todo le compete al Estado, a la luz de la Constitución y de uno de los Principios Rectores citados anteriormente, que proclama “La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales”.

Pero, sin perjuicio de estas consideraciones, la Corte reitera que la duración de la medida bajo revisión presenta insuperables problemas de exequibilidad:

Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho “por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos

fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

Como bien anotan la Comisión Colombiana de Juristas y la Procuraduría General de la Nación, la norma atacada, tal como está concebida, lleva en la práctica a que el término para brindar ayuda humanitaria opere en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas personas y, por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación.

No se trata de lo que pueda aparentarse como nominal solución, en un utópico término, sino de la verdadera superación de gravísimas penurias, afrontadas como resultado del vil desarraigo.

En esa sentencia T-025 de 2004 la Corte reconoció la necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria más allá de esos tres meses y hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia, en casos de “urgencia extraordinaria” o cuando los afectados “no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica” como sucede, por ejemplo, con los niños que no tienen acudientes, las personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia. (Subrayas fuera del texto original)

Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización

económica y social. (Subrayas fuera del texto original)

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.”

Así entendió la Corte que no es posible establecer un límite temporal estricto para prestar la ayuda humanitaria de urgencia, la cual tiene como objetivo primordial, brindar una estabilidad inicial a las víctimas de los desplazamientos forzados, para que una vez superado el impacto inicial y hayan alcanzado los medios necesarios para su autosostenimiento, puedan continuar con su vida en condiciones adecuadas, o a su vez permitir la inclusión en programas adicionales establecidos por el Estado, para no desproteger a la población desplazada. Es por ello que para casos particulares como es el de las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que se

justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado, es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello.⁷

5. Caso Concreto

La entidad accionada señala que la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, se da en circunstancias especiales como las consagradas en el artículo 21 del decreto 2569 de 2000, y advierte que dicha prórroga no puede exceder de 3 meses, de acuerdo a lo estipulado en el párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997. Por tanto aclara que dicho ente no vulneró los derechos fundamentales de la actora, pues otorgó la atención humanitaria de emergencia y las circunstancias personales que rodean a la peticionaria no permiten su prórroga.

Por su parte, el juez de primera instancia negó la solicitud de amparo, acogiéndose a los argumentos expuestos por la entidad accionada. A su vez el juez de segunda instancia confirmó la decisión impugnada, señalando que no contaba con elementos de juicio necesarios para establecer si era procedente o no la prórroga del auxilio solicitado.

De acuerdo a la jurisprudencia referida y el caudal probatorio obrante, la Sala entrará a determinar, si en el presente asunto se cumplen los presupuestos jurisprudenciales para otorgar la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a favor de la accionante y su grupo familiar

En primer término, se debe hacer referencia a la posibilidad de prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, lo anterior es claro si se parte de la base que dicho auxilio busca socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. Es por ello, que dicha atención no puede ser suspendida de manera abrupta, pues no se estaría cumpliendo con los objetivos para los cuales fue diseñada esta atención especial a la población desplazada, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la realidad nacional, en

múltiples ocasiones, la atención inicial resulta insuficiente para atenuar y finalmente superar los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de este grupo marginado. Lo expuesto obedece a que se debe procurar por la verdadera superación de las penurias que afrontan las personas que son víctimas del desarraigo.

En consecuencia no resulta aceptada la argumentación expuesta por la Agencia Presidencial, al señalar que el plazo máximo para otorgar el auxilio obedece a tres meses, los cuales solo frente a circunstancias especiales solo pueden ser prorrogados por un periodo igual, pues olvidó tener en cuenta lo señalado por esta Corporación en la sentencia C-278 de 2007, donde se dispuso eliminar dicha condición temporal por resultar lesiva a los intereses de estos grupos especiales, por ser es un deber mínimo del Estado satisfacer las necesidades básicas y proporcionar una subsistencia digna a las personas desplazadas.

Ahora bien, como ha sido señalado por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, corresponde analizar frente a cada caso individual, si resulta procedente la prórroga de este auxilio, pues así como no puede el Estado suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda.

Respecto de este aspecto Acción Social, indicó en relación con la situación particular de la señora Florián Sanmartín, que no era posible la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, por existir en su grupo familiar cuatro personas en etapa productiva⁸. Al respecto, la accionante manifestó, que en la actualidad su compañero y padre de sus hijos se encuentra desaparecido, situación que fue puesta en conocimiento ante las autoridades respectivas, en la declaración rendida donde expuso su condición de desplazada; aunado a ello, ha sido enfática al señalar que su hijo y nuera, quienes hacían parte inicialmente de su grupo familiar, ya no conviven con ella, en consecuencia advierte que en la actualidad su grupo familiar esta constituido por ella y sus tres hijos menores, por lo que ha adquirido la condición de mujer cabeza de familia.

Acerca de esta situación, Acción Social no hizo ningún pronunciamiento al respecto, ni aclaró quienes eran las personas en etapa productiva que integraban el grupo familiar de la accionante, en consecuencia, de acuerdo a la solicitud elevada por al actora, era deber de la entidad accionada verificar las condiciones socioeconómicas que rodean su grupo familiar,

para de esta manera establecer si cumplía o no, con los requisitos establecidos por la jurisprudencia para lograr la prórroga de la atención humanitaria de emergencia.

Sin embargo, Acción Social mostró una actitud displicente frente a su obligación de verificar la situación particular de la actora, lo que se evidencia en la respuesta a la petición elevada por la peticionaria, donde como se dijo, se limitó a señalar que existían cuatro personas con capacidad productiva, sin aclarar a quienes se refería, lo cual resulta lesivo, frente a los derechos fundamentales de la señora Florián Sanmartín. Correspondiéndole a la Agencia Presidencial de cara a la solicitud elevada, comprobar y corroborar si aún se encontraban latentes las condiciones de vulnerabilidad generadas como consecuencia del desplazamiento forzado; así como la verificación de la condición de madre cabeza de familia de la accionante, aspecto éste que resulta de vital importancia para el caso particular, pues de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, es procedente la prórroga en la atención humanitaria de emergencia, para las personas que ostentan esta calidad. Así fue establecido en la sentencia T-025 de 2004, ratificada posteriormente por la sentencia C-278 de 2007, donde se indicó:

Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda.

En consecuencia, a Acción Social le correspondía verificar la situación particular de la actora, para que una vez establecida su condición socioeconómica, así como su posible condición de madre cabeza de familia, con tres menores de edad a cargo, para que de esta manera pudiera prestar una especial protección, de acuerdo a su situación particular, por encontrarse en un grado de marginalidad, adicional a las ya precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse de sus hogares. En concordancia con esta situación, esta Corporación reconoció la necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria mas allá de esos tres meses y hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia, en aquellos casos denominados de urgencia extraordinaria, es decir, que existan condiciones objetivas que indican que tales personas no están en capacidad de asumir su autosostenimiento, por lo que se justifica la continuación de la ayuda humanitaria⁹.

Así, una vez verificada la situación socioeconómica de la accionante, corresponde a la Agencia Presidencial, incluir a la señora Florián Sanmartín, dentro de la lista de beneficiarios de la atención humanitaria de emergencia, atendiendo a la prioridad que le otorga el hecho de ser madre cabeza de familia, al igual que corresponde proporcionar las condiciones necesaria para que una vez suministrada la atención humanitaria de emergencia, se prevea el acceso a los demás programas de atención para la población desplazada, pues de lo contrario dicha atención carecería de efectividad y no se estaría solucionando de fondo la problemática que aqueja a este grupo especial de personas, por lo que se debe acceder a soluciones eficientes, eficaces y proporcionales a los daños causados, ya que de lo contrario se estaría liberando de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno.

En consecuencia, de cara al caso particular, le corresponde a Acción Social iniciar las gestiones necesarias para verificar, las condiciones socioeconómicas del grupo familiar de la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín, para que una vez evacuado dicho procedimiento determine si se hace merecedora de la prorroga estipulada para este tipo de ayuda, incluyendo a la accionante dentro de la lista de personas a otorgar la atención humanitaria de emergencia, dentro con la prioridad que otorga la especial protección que envuelve a la mujer cabeza de familia, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado o hasta que esté en la posibilidad de cubrir su propio sustento, mientras se prevé el acceso a otros programas de atención para la población desplazada.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las decisiones adoptadas por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil Familia Laboral- quienes negaron la solicitud de amparo, para en su lugar TUTELAR el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas de la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones necesarias para verificar las condiciones socioeconómicas de la señora Maria del Carmen Florián Sanmartín, una vez verificada dicha situación determine si corresponde conceder la prorrogación en la atención humanitaria de emergencia, por no haber superado las condiciones de vulnerabilidad generadas por el desplazamiento forzado, para lo cual deberá tener en cuenta la condición especial de madre cabeza de familia, mientras se prevé su acceso a otros programas de atención para la población desplazada.

TERCERO.- Por secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA T-297 DEL 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

OBLIGACION Y COACCION JURIDICA-Concepto (Aclaración de voto)

OBLIGACION Y COACCION JURIDICA-Falencia en los fallos de la Corte en materia de desplazamiento forzado (Aclaración de voto)

Frente a los fallos de tutela proferidos por esta Corte en materia de desplazamiento forzado, es que considero que las decisiones adoptadas por esta Corporación no generan una obligación jurídica frente al Estado y las entidades responsables de atender el fenómeno del desplazamiento forzado, ni están investidas de coacción jurídica frente a las instituciones del Estado y sus funcionarios encargados de garantizar y proteger de manera efectiva los derechos de este grupo poblacional en condiciones especiales de vulnerabilidad y debilidad dada la vulneración masiva de sus derechos fundamentales. Las salas de revisión de esta Corte y los consiguientes fallos de tutela se viene reiterando esta misma tesis errónea de la sentencia T-025 del 2004, según la cual, de un lado, se reconocen los derechos de la población desplazada, pero de otro lado, no se obliga ni se coacciona efectivamente al Estado ni al Gobierno para que atiendan y protejan de manera efectiva los derechos de la población desplazada víctima de la violencia y en conflicto interno colombiano, no obstante que el Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la recuperación y estabilización socio-económica del desplazado y su núcleo familiar. Por tanto considero que es un engaño y una trampa la que le está haciendo la Corte a los desplazados con estas sentencias de tutela, ya que al dictar unas órdenes que constituyen normas jurídicas particulares que no cumplen con los requisitos de obligatoriedad y coacción jurídica, que el destinatario puede o no cumplir a voluntad, desvirtúa por completo a mi entender la

esencia y sentido del derecho y del mecanismo tutelar de protección de los derechos fundamentales, violando sus deberes constitucionales.

INCUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE LA CORTE EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO
(Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-La ayuda humanitaria debe ser de entrega inmediata y no estar sujeta a turnos ni filas por parte de los desplazados (Aclaración de voto)

En términos prácticos, el desplazamiento sigue creciendo y en el momento en que se efectúe verdaderamente la ayuda, luego de varios años, ésta va a ser vana, ineficiente, luego no se está protegiendo ningún derecho y la acción de tutela pierde eficacia dado que la orden emitida no genera una inmediata protección, desnaturalizándose de esta forma la razón de ser del Estado cual es la garantía de los derechos de los ciudadanos. De allí que la decisión en materia judicial debe ir más allá, pues aducir un tiempo oportuno y razonable -un futuro indeterminado- es alcahuetar la conducta omisiva del Gobierno y su falta de interés en el cese de la situación de las personas víctimas del desplazamiento forzado. Adicionalmente debo hacer notar que cuando se dan las órdenes de estas tutelas se imparten a un fenómeno que crece en una progresión geométrica, frente a la progresión lineal de recursos, de modo que cuando se manda a los turnos a los desplazados éstos están ya sobredimensionados, de manera que la protección a los desplazados se llevará a cabo en un futuro indeterminado, de modo que lo que se ordena hoy se hará efectivo dentro de muchos años, lo cual hace a mi juicio completamente nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados. Así pues, la imposición de turnos distrae el cumplimiento efectivo de la obligación principal del Estado, cual es la garantía de los derechos de todos los ciudadanos y en especial de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia, lo que diluye aún más en el tiempo el alcance de la estabilización económica de estos sujetos y de los que progresivamente van sumando, dejando en manos de éstos su propia subsistencia, es decir asumiendo ellos mismos las obligaciones que le corresponden y constituyen la razón de ser del Estado.

POBLACION DESPLAZADA-Gobierno no cumple con la asignación de recursos presupuestales para su atención (Aclaración de voto)

DESPLAZAMIENTO Y ADJUDICACION DE TIERRAS-Se debe examinar desde tres perspectivas, antes, durante y después del desplazamiento (Aclaración de voto)

DESPLAZAMIENTO Y ADJUDICACION DE TIERRAS-Gobierno debe procurar la recuperación de los bienes que fueron abandonados (Aclaración de voto)

El Estado y dentro de él, el Gobierno como eje central, tiene la obligación de cesar el estado de vulnerabilidad que propicio por su ausencia, no sólo haciendo efectiva la recuperación de los bienes que fueron abandonados con motivo del desplazamiento, sino otorgando las condiciones para que el modo de vida de las personas desplazadas continúe su curso normal, es decir, prosiga su labor en la producción del campo. De esta forma las políticas relacionadas con la reforma agraria debe tener en cuenta a los desplazados, luego frente a varios proyectos que desarrollen dicha finalidad y en razón a la primacía de satisfacción de las necesidades de los desplazados, que no excluye la garantía de los derechos a los demás ciudadanos, es obligación del gobierno otorgar la tierra que ellos necesitan para el desarrollo de su modo de vida y cesar así el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, y no direccionarla a rubros que deslegitiman el actuar del Estado. De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, debo ser claro en afirmar que en materia de protección de los derechos fundamentales de los desplazados, asociados a la reubicación y estabilización socioeconómica y de contera a la propiedad y posesión de tierras, los fallos de esta Corte vienen dando órdenes en materia de adjudicación de tierras, de manera general y abstracta, sin decir cuándo, ni cómo, ni dónde, lo que a mi juicio hace nugatorios los derechos de los desplazados relativos a la adjudicación de tierras para su reubicación y estabilización socioeconómica.

DESPLAZAMIENTO Y ADJUDICACION DE TIERRAS-Las órdenes en los fallos de la Corte deben ser claras, concretas y específicas/JURISPRUDENCIA SIMBOLICA EN EL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO (Aclaración de voto)

A juicio del suscrito magistrado, en el tratamiento dado por esta Corte al tema del desplazamiento forzado se aplica en todo su rigor la tesis del Profesor Juan Antonio García Amado, según la cual, existe una "jurisprudencia simbólica" cuando una corte se muestra rupturista y revolucionaria en asuntos de poca monta o que afectan a muy poca gente, mientras que en los casos en que se tocan directamente los intereses de los Estados, de los

gobiernos o de grupos dominantes, le dan la razón a los poderosos en detrimento de los derechos de los más débiles, que en este caso es la población desplazada por la violencia, y todo ello a cambio de intereses personales y de poder. En este sentido considero que esta Corte continúa siendo grande en lo pequeño y pequeña en lo grande.

Referencia: expediente T-1728000

Acción de tutela instaurada por María del Carmen Florián Sanmartín contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y de Cooperación Internacional -Unidad Territorial Meta y Dirección Nacional.

Actor: Leonardo Cañón Ortegón

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito presentar aclaración de voto frente a esta sentencia.

En primer término, debo expresar que si bien me encuentro de acuerdo con la Sala en el sentido de que existe la necesidad, en el presente caso, de conceder el amparo reclamado por la actora, considero necesario señalar lo que ya en otras ocasiones he sostenido respecto de lo inocua que resulta la jurisprudencia de esta Corporación en torno al tema de la protección de la población desplazada; ello, en especial, referido a la sentencia T-025 de 2004.

Por consiguiente, me permito exponer a continuación mi posición jurídica y las razones de mi discrepancia frente a las decisiones que viene adoptadas por esta Corporación en materia de desplazamiento forzado por la violencia en instancia de revisión de tutela, para lo cual abordaré los siguientes temas: (i) en primer lugar, el concepto de obligación y coacción jurídica, características fundamentales del derecho y las decisiones jurídicas como normas jurídicas particulares, elementos de los cuales adolecen los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento; (ii) el tema del incumplimiento de los fallos de esta Corte y el consecuente

desacato de los funcionarios y autoridades públicas responsables de atender el fenómeno del desplazamiento; (iii) el mecanismo de los turnos y las colas de atención a las que mandan a los desplazados los fallos de esta Corte para que en un futuro indeterminado sean protegidos sus derechos; (iv) el problema de los recursos presupuestales que deben ser asignado para la atención integral del fenómeno del desplazamiento; (v) la problemática de los desplazados y la adjudicación de tierras; y (vi) una síntesis conclusiva y mi posición respecto de lo que considero debería haber hecho o hacerse por parte de esta Corporación en materia de protección a los derechos fundamentales de los desplazados.

1. El concepto de obligación y coacción jurídica y su falencia en los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento forzado

1.1 En primer término, y en ello se fundamenta mi crítica fundamental frente a los fallos de tutela proferidos por esta Corte en materia de desplazamiento forzado, es que considero que las decisiones adoptadas por esta Corporación no generan una obligación jurídica frente al Estado y las entidades responsables de atender el fenómeno del desplazamiento forzado, ni están investidas de coacción jurídica frente a las instituciones del Estado y sus funcionarios encargados de garantizar y proteger de manera efectiva los derechos de este grupo poblacional en condiciones especiales de vulnerabilidad y debilidad dada la vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

Por esta razón considero que los fallos de esta Corporación en materia de tutela relativos a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada no cumplen con la finalidad esencial constitucional de la acción tutelar, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población colombiana, en este caso, de la población desplaza por la violencia, ya que los fallos de esta Corte en esta materia son fallos que contienen órdenes jurídicas defectuosas, bien sea porque son abstractas, generales, ambiguas o imprecisas respecto de los agentes responsables y de las condiciones de tiempo, lugar y modo en que se deben cumplir de manera concreta y efectiva en aras de proteger y garantizar los derechos fundamentales del grupo poblacional de desplazados.

Lo anterior, hace que los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento no representen una verdadera obligación jurídica y no sean por ello realmente coactivos frente al Estado, al

Gobierno, sus instituciones y funcionarios públicos responsables de la atención integral al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, y que permitan por tanto de manera irregular e irresponsable y vulnerando su deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución en punto a la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales, en este caso de la población desplazada por la violencia, tal y como lo consagra el artículo 241 Superior, ya que permiten que el Estado y el Gobierno colombiano continúen incumpliendo con su obligación jurídica de atender de manera integral, completa, real y efectivamente los derechos fundamentales de esta población.

1.2 Para aclarar esta primera crítica esencial frente a los fallos de la Corte en materia de desplazamiento forzado debo recurrir a los conceptos básicos de teoría y filosofía del derecho, de obligación jurídica, como característica fundamental de las normas jurídicas, en este caso de las decisiones judiciales que constituyen normas jurídicas particulares, y de coacción, como característica fundamental del derecho, lo cual lo diferencia de la moral.

El término obligación se usa en el ámbito del lenguaje normativo, como medio típico para formular mandatos, que son a su vez una especie de normas. Así, en castellano se puede formular un acto lingüístico de mandato diciendo “te ordeno x”, “debes hacer x” o “tienes la obligación de hacer x”, es decir, contiene en el primer caso una forma del verbo “ordenar” que designa precisamente la acción que es obligación realizar, y los otros dos casos presentan formas deónticas, esto es, enunciados de deber ser categórico.¹⁰

De otro lado, el uso del término “obligación” es susceptible de dos usos que deben distinguirse. De un lado dicha expresión puede ser usada directamente, cuando se utiliza en un enunciado prescriptivo que refiere la obligatoriedad de una acción, como en el caso de los enunciados prescriptivos generales del legislador, o en los enunciados prescriptivos particulares del juez; de otro lado, el término obligación puede ser utilizado indirectamente, como cuando se usa en medio de un discurso o argumentación, cuyo referente es una obligación existente o no, caso en el cual se trata de un metalenguaje, como el lenguaje del jurista que menciona que el legislador ha prescrito o el juez ha ordenado. Se afirma que el término “obligación” es usado en la primera acepción y mencionado en la segunda.¹¹

Ahora bien, para analizar el significado de obligación es necesario analizar enunciados

jurídicos en el que éste término aparezca. Así por ejemplo sobre el qué significa el enunciado del tipo “X tiene la obligación de hacer y” puede tener dos lecturas teóricas: la teoría predictiva y la teoría normativa.

Desde el punto de vista de la teoría predictiva el que “X tenga la obligación de hacer y” significa que si X no hace y sufrirá algún tipo de sanción, de manera que se trata en este caso de una predicción empírica que estaría relacionada con el significado del enunciado normativo anotado como de “estar obligado o constreñido a algo”. Desde el punto de vista de la teoría normativa, el que “X tiene la obligación de hacer y” significa más bien que “existe una norma que ordena que a X hacer y”, lo cual implica que desde esta óptica el término de obligación no sería una proposición empírica ni predictiva, sino una proposición acerca de la existencia de normas con fuerza vinculante, es decir, de normas válidas que deben ser aplicadas y obedecidas. Lo anterior implica también que los enunciados normativos de obligación son usados para expresar una obligación y para justificar una conclusión normativa relativa a las consecuencias de su incumplimiento, como un enunciado del tipo: “X tenía la obligación de hacer y. No ha hecho x. Por tanto, debe ser sancionado”.¹²

En ambos casos de las lecturas respecto del significado de obligación jurídica se trata de explicar la existencia de un deber categórico u obligación que debe ser cumplida por el destinatario de la misma de manera coactiva so pena de sanciones y castigos.

Esta última característica tan evidente de todos los ordenamientos jurídicos incluso ha inducido a algunos teóricos a redefinir el concepto de “norma jurídica” contentiva de una “obligación jurídica” de forma que incluya únicamente o se resalte preponderantemente la capacidad de inducir su cumplimiento por la fuerza o sancionar su incumplimiento. Esto último toca directamente con la característica del derecho como ordenamiento normativo coactivo.

En relación con el concepto de coacción, el iusfilósofo Austriaco Hans Kelsen sostiene que lo fundamental del ordenamiento jurídico o del derecho es el ser un orden coactivo, lo cual constituye la característica diferenciadora entre sistemas normativos de diferente índole como el sistema normativo de la moral y el sistema normativo del derecho. Así en el ordenamiento jurídico el poder policivo institucionalizado en cabeza del Estado obliga a los

asociados a obedecer las normas jurídico-positivas, y ello bien a voluntad o bien contra la voluntad de los destinatarios de las normas a través de la coacción.¹⁴

De esta manera la característica esencial del derecho, esto es, lo que lo diferencia de otros ordenamientos o sistemas normativos como en el caso de la moral, es la coacción, ya que la obediencia a los preceptos o enunciados normativos de la moral queda sujeta al libre arbitrio o voluntad de la persona, siendo un ámbito en donde no puede existir la coacción sino tan sólo o a lo máximo el reproche o rechazo moral, mientras que es característico del derecho el que se tiene que obedecer obligatoriamente las normas jurídicas y ello de una manera coactiva, ya que en caso de desobediencia se moviliza el poder coactivo del Estado para imponer la sanción correspondiente. Es por ello que para autores como Emmanuel Kant el derecho está ligado analíticamente a la facultad de coaccionar¹⁵ y es por ello también que Kelsen no acepta la diferencia entre Estado y Derecho, ya que la noción de derecho está ligada analítica o conceptualmente a la noción de Estado.¹⁶

Esta característica del derecho como sistema coactivo, es decir, como el reino de la heterotomía, esto es, el estar obligados a obedecer normas que son impuestas al individuo desde el exterior, a diferencia de la moral que es el ámbito de la libertad individual y el reino de la autonomía por antonomasia, esto es, la obediencia sólo a las normas que se impone el individuo a sí mismo de manera libre, se explica en teoría y filosofía del derecho a partir del concepto de la voluntad del sujeto.¹⁷ El derecho requiere coacción por cuanto la voluntad del sujeto es imperfecta, esto es, el individuo racional no sigue u obedece libremente aquello que desde un punto de vista práctico-racional es correcto, razón por la cual para que sea posible la convivencia pacífica entre individuos racionales en una sociedad organizada institucionalmente como Estado, es necesaria la coacción de la voluntad de los individuos para que obedezcan las normas de convivencia, de lo contrario la obediencia a estas normas societarias dependería de la voluntad de las personas lo que nos conduciría de nuevo a un “estado de naturaleza”, figura hipotética que sirve de analogía a una situación original de los hombres sin derecho, sin Estado y sin poder coactivo por parte de éste para hacer cumplir so pena de sanción institucional punitiva, las normas de obligatorio cumplimiento para todos sus destinatarios. La coacción es entonces lo que diferencia el derecho de la moral, la heteronomía de la autonomía.

Este es el problema que Norberto Bobbio denomina “el problema de la imperatividad del

derecho”, dentro del cual se entiende a las normas jurídicas como obligaciones, mandatos o imperativos¹⁸. Así mismo el elemento de la obligación o imperatividad del derecho lo denominaba Francesco Carnellutti como “el elemento indefectible del ordenamiento jurídico o, en otras palabras, el simple o primer producto del derecho”¹⁹. Así mismo, respecto de la obligatoriedad de las normas jurídicas Giorgio Del Vecchio afirma: “importantísimo y esencial carácter de la norma jurídica es la imperatividad. No podemos concebir una norma que no tenga carácter imperativo ... El mandato (positivo o negativo) es un elemento integrante del concepto de derecho, porque este ...pone siempre frente a frente dos sujetos, atribuyéndole a uno una facultad o pretensión, e imponiéndole al otro un deber, una obligación correspondiente. Imponer un deber significa precisamente mandar”²⁰(negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, las normas jurídicas tienen que ser necesariamente normas que encierran un mandato un imperativo, o en otras palabras, una obligación para el destinatario de las mismas. Así también, las decisiones judiciales, que son normas jurídicas particulares, tienen que estar caracterizadas por constituir obligaciones jurídicas, cuya obediencia se debe garantizar por la coacción del mismo sistema jurídico. Así en teoría del derecho el concepto de obligación jurídica no existe ni tiene validez si una tal obligación dependiera de la voluntad del obligado, lo cual aparejaría una contradicción interna, puesto que su cumplimiento estaría supeditado a la buena voluntad del obligado de cumplirla, lo cual desvirtúa el carácter mismo de la obligación jurídica, que en forma contrapuesta a la obligación moral supone un deber categórico de cumplimiento del enunciado normativo o prescripción jurídica so pena de coacción, es decir, de ser obligado al cumplimiento o sancionado por el incumplimiento.

1.3 Así mismo, en cuanto a la Obligación civil, en el campo del Derecho Civil, la relación obligatoria consiste en un vínculo en virtud del cual un sujeto llamado acreedor puede exigir a otro sujeto llamado deudor una conducta determinada, llamada prestación, que consiste en dar, hacer o no hacer algo.

En caso de incumplimiento del deudor, el acreedor tiene la facultad de pedir a la administración de justicia el cumplimiento forzado de dicha conducta, en forma específica o en dinero, junto con la indemnización de los perjuicios patrimoniales causados, mediante el llamado proceso ejecutivo.

Este último elemento de la relación obligatoria, visible en su desarrollo irregular, es expresión de la coerción propia del Derecho, esto es, de la potestad estatal de constreñir a las personas a cumplir los deberes jurídicos cuando no lo hacen voluntariamente y, en parte, es expresión de la responsabilidad de las personas por los perjuicios patrimoniales causados a otras.

Dicho carácter coercitivo de la relación obligatoria civil permite distinguirla de la relación obligatoria llamada natural, en la cual el acreedor no tiene la facultad de exigir el cumplimiento forzado de la conducta ante la jurisdicción, y sólo puede retener el pago hecho voluntariamente por el deudor. Esta relación es en sustancia un deber moral al que el ordenamiento jurídico superpone un efecto limitado, que se explica mediante razones históricas a partir del Derecho Romano.

1.4 En concepto del suscrito magistrado, esta falencia de obligación y coacción jurídica se presentó ya desde la sentencia T-025/04, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, sentencia que ha servido de fundamento a las decisiones posteriores de esta Corte, la cual tiene en mi criterio la dificultad esencial de construcción jurídica anotada, referida a la ausencia de obligación jurídica, ya que como se explicó las obligaciones jurídicas no pueden depender de la voluntad del obligado, sino que por el contrario, la esencia de la obligación jurídica es precisamente su obligatoriedad independiente o incluso en contra de la voluntad del obligado, siendo esta característica esencial de la noción de norma jurídica y de derecho. Aceptar lo contrario, desvirtúa a mi juicio el concepto de derecho y de obligación jurídica, al pasar a depender de la voluntad del obligado.

En el tema de la atención del desplazamiento forzado es el Estado el obligado, no obstante lo cual, en la sentencia T-025 del 2004 se acepta que haya excusa para no cumplir con dicha obligación por insuficiencia de recursos económicos, cuando lo cierto es que no hay un país que tenga recursos suficientes para atender de forma completa e integral todas las necesidades de su población, tema en el que me detendré más adelante. Es decir, esta decisión jurídica, la cual constituye una norma jurídica particular, no sólo no constituye una obligación jurídica, sino tan sólo una decisión moral, razón por la cual no representa coacción alguna frente al Estado y de allí el incumplimiento persistente del mismo fallo, sino que además le dio ella misma la excusa y justificación que necesitaba el Estado para incumplir, esto es, la falta o carencia de recursos o presupuesto suficiente. De ahí no sólo la defectuosidad jurídica de esta decisión sino su perversidad.

Este defecto de construcción jurídica relacionado con la falta de claridad y precisión respecto a la exigencia de cumplimiento efectivo de la obligación del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada, defecto que desconoce un principio fundamental del derecho relativo a las características de las normas jurídicas, en este caso normas jurídicas particulares al ser decisiones judiciales, como obligaciones jurídicas, se traslada a sentencias posteriores de esta Corporación en sus Salas de Revisión de Tutela, razón por la cual he discrepado de las decisiones en las cuales he participado.

En este orden de ideas, las salas de revisión de esta Corte y los consiguientes fallos de tutela se viene reiterando esta misma tesis errónea de la sentencia T-025 del 2004, según la cual, de un lado, se reconocen los derechos de la población desplazada, pero de otro lado, no se obliga ni se coacciona efectivamente al Estado ni al Gobierno para que atiendan y protejan de manera efectiva los derechos de la población desplazada víctima de la violencia y en conflicto interno colombiano, no obstante que el Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la recuperación y estabilización socio-económica del desplazado y su núcleo familiar.

Para ejemplificar lo anterior, debo mencionar algunas sentencias de decisiones recientes de las Salas de Revisión en las que he participado y frente a las cuales he salvado mi voto en cuanto reproducen los mismos errores jurídicos de la sentencia T-025 del 2004:

(i) La sentencia T-191 del 2007, M.P.: Alvaro Tafur Galvis, simplemente ordena que se le informe a la actora la fecha cierta en la cual se hará efectivo el pago de la ayuda humanitaria a que tiene derecho “dentro de un término razonable y oportuno y en armonía con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido presentadas y aprobadas con anterioridad a la de la tutelante”.

En mi concepto esta sentencia no solo desconoce el concepto de obligación jurídica que debe cumplir efectivamente en este caso el Estado frente a la población desplazada, sino que además, envía a la actora a una fila en orden de turnos de inscripción y aprobación para poder recibir efectivamente la ayuda humanitaria de emergencia, lo cual hace en mi concepto en realidad nugatorio su derecho.

Por esta razón, estimé en su momento que la decisión adoptada en dicha sentencia de

revisión de tutela era insuficiente, ya que ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- simplemente que informe a la accionante cuándo se hará efectivo su derecho al pago de la ayuda humanitaria, no hace efectivo este derecho. Si a lo anterior le sumamos el condicionante previsto en dicha decisión de que la efectividad del derecho invocado se hará de acuerdo con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido aprobadas con anterioridad a la de la tutelante, lo cual hace nugatorio su derecho pues extiende en el tiempo la vulneración del mismo y hace incierta su satisfacción.

(ii) Así también, mediante la Sentencia T-966 del 2007, M.P.: Clara Inés Vargas, no se hace efectivo el derecho a una vivienda digna de los desplazados en el municipio de Aracataca, ya que simplemente ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que inicie las gestiones necesarias para adelantar un proceso de difusión e instrucción masiva de las diferentes garantías y beneficios a que tienen derecho los desplazados asentados en el municipio de Aracataca en materia de vivienda urbana y rural, así como que dentro de los siguientes tres meses se convoque a una mesa de trabajo para discutir los problemas de vivienda de las personas desplazadas asentadas en esta población, dejando sin concretar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar de manera efectiva el acceso de esta población a los planes y beneficios en materia de vivienda.

En mi concepto, esta sentencia desconoce igual que las demás sentencias el concepto de obligación jurídica que debe cumplir efectivamente el Estado frente a la población desplazada, y se limita a dar unas órdenes generales y abstractas respecto de la difusión e instrucción de los derechos que la población desplazada tiene en materia de vivienda y a la realización de una mesa de trabajo sólo para discutir los problemas de vivienda de esta población, órdenes que no resuelven el problema concreto de la protección del derecho a una vivienda digna, lo cual hace finalmente nugatorio estos derechos.

Por esta razón, estimé igualmente en su momento que la decisión adoptada en esa sentencia de revisión de tutela era insuficiente, ya que ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- que instruya e informe a la población sobre sus derechos o que realice mesas de trabajo, no hace efectivo el derecho a la vivienda de la población desplazada, en ese caso asentada en el municipio de Aracataca.

(iii) Igualmente, la sentencia C-821 del 2007, M.P.: Catalina Botero Marino, no protege de manera efectiva los derechos de la actora desplazada tutelante y su núcleo familiar, como su derecho de ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y a recibir toda la atención integral a que tiene derecho, ya que simplemente da una orden general y abstracta, cuyo cumplimiento queda sujeto a la voluntad de las entidades del Estado.

En este sentido, considero que las órdenes impartidas en los fallos de tutela a los que me he referido, son insuficientes y no abordan el problema fundamental del efectivo cumplimiento de la obligación del Estado colombiano respecto de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la reubicación y estabilización socio-económica de estas personas y ciudadanos colombianos víctimas en toda su extensión del conflicto interno colombiano.

Así las cosas, bástenos la mención a las anteriores decisiones para ejemplificar, el porqué en mi concepto, la jurisprudencia de esta Corte no sólo ha desconocido el concepto de obligación jurídica que deben cumplir las decisiones judiciales en su calidad de normas jurídicas particulares, al emitir órdenes coactivas que garanticen el cumplimiento de la obligación del Estado colombiano frente a la población desplazada, sino que se ha limitado a dar unas órdenes cuyo cumplimiento ha quedado sujeto o dependiente de la voluntad de cumplimiento del Estado, del Gobierno y sus instituciones responsables en este tema de desplazamiento, órdenes generales y abstractas respecto de los deberes de las entidades competentes y responsables de atender de manera integral a la población víctima del desplazamiento forzado.

1.5 En forma contraria a lo que ha venido ocurriendo con las sentencias y fallos de tutela de esta Corte, considero que las decisiones de esta Corporación en materia de protección por vía de tutela de los derechos fundamentales de la población desplazada, deben abordar de manera directa, clara y coherente el efectivo cumplimiento de la obligación del Estado colombiano respecto de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia.

En este sentido, considero que la Corte debe ser clara en cuanto a que la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados tiene que ser completa y en el mínimo que reconoce la Corte, respecto de lo cual el Estado no viene cumpliendo ni siquiera con la asignación presupuestal necesaria para atender el fenómeno del desplazamiento, agravado

por el hecho de que cada día hay menos recursos y más personas desplazadas. Por lo tanto, reitero que esta Corte debe declarar en forma clara y expresa que el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal.

Por tanto considero que es un engaño y una trampa la que le está haciendo la Corte a los desplazados con estas sentencias de tutela, ya que al dictar unas órdenes que constituyen normas jurídicas particulares que no cumplen con los requisitos de obligatoriedad y coacción jurídica, que el destinatario puede o no cumplir a voluntad, desvirtúa por completo a mi entender la esencia y sentido del derecho y del mecanismo tutelar de protección de los derechos fundamentales, violando sus deberes constitucionales.

2. Incumplimiento de los fallos de esta Corte

La Sentencia de Tutela 025 de 2004, emitida por la Sala Tercera de Revisión, “ordenó” a diferentes dependencias del Estado, la mayoría pertenecientes al poder ejecutivo, una serie de acciones supuestamente encaminadas a la salvaguarda de los derechos fundamentales constitucionales de la población desplazada.

Dentro de las entidades que debían ejecutar acciones para la supuesta garantía de los derechos fundamentales de los desplazados, encontramos: El Consejo Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior y de Justicia, la Ministra de Relaciones Exteriores, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Inurbe o quien haga sus veces, FUDUIFI o quien haga sus veces, INCORA o quien haga sus veces, las Secretarías de Salud de las entidades territoriales y las Secretarías de Educación de las entidades territoriales.

No obstante, y desde el primer momento, las diferentes entidades mencionadas han incumplido con las órdenes dadas en la sentencia T- 025 de 2004.

Como ejemplo se evidencian las siguientes inobservancias e incumplimientos:

(i). del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, (delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz) de la Red de Solidaridad Social y del Ministerio del Interior y de Justicia²¹ .

(ii) Los incumplimientos del Director de la Red de solidaridad social , del Ministro de Defensa Nacional, del Ministro del interior y de justicia, de la Ministra del Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, del Ministro de protección social , del Ministro de Educación Nacional, de los secretarios de educación departamentales , distritales y municipales.²²

(iii) Los incumplimientos del Ministro de Hacienda y crédito público, del director de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, del director del departamento nacional de planeación.²³

(iv) Los incumplimientos del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y de Justicia y de las entidades territoriales.²⁴

(v) Los incumplimientos del Director de la Red de solidaridad social, del Consejo Nacional de atención a la población desplazada por la violencia, del Ministro del Interior y de Justicia, del Ministro de Defensa Nacional, del Director del programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, del Ministro de protección social, de la directora del instituto Colombiano de bienestar familiar, de la ministra de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, del Ministro de Agricultura, de la Ministra de educación nacional y del director del SENA.²⁵

(vi) Los incumplimientos del Consejo Nacional de atención integral a la población desplazada (delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el ministro del interior y de justicia, el director de la red de solidaridad social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz),

incumplimientos éstos que conllevaron una “advertencia” por parte de la Sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, consistente en que “ ... en adelante la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005”.²⁶

(vii) Los incumplimientos de las entidades que conforman el sistema nacional de atención integral a la población desplazada- mencionados con anterioridad-, del Ministro del interior y de justicia y de la directora de asuntos territoriales y de orden público del ministerio del interior y de justicia.²⁷

(viii) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, del Ministerio del interior y de justicia y del director del departamento nacional de planeación.²⁸

(ix) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, el Ministerio de interior y de justicia y del INCODER.²⁹

(x) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, el Ministerio de interior y de justicia y del INCODER.³⁰

(xi) Los incumplimientos del Director de Acción social, del Ministerio del interior y de justicia, de la Dirección Nacional de Planeación.³¹

(xii) Los incumplimientos del Director de Acción Social.³²

(xiii) Los incumplimientos de la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.³³

(xiv) Los incumplimientos del Ministerio de Educación Nacional.³⁴

Pues bien, la Corte Constitucional ha señalado que en virtud de lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 2591 de 1991 los principios rectores que orientan el trámite de la acción de tutela son la publicidad, la prevalencia del derecho sustancial, la economía, la celeridad y la eficacia, y que guiados por tales principios, las actuaciones judiciales encaminadas a dar cumplimiento a los fallos, reguladas en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, así como el trámite del incidente de desacato al que hace referencia el artículo 52 del

mencionado decreto, aseguran en cabeza del juez de primera instancia en la acción de tutela la competencia correspondiente.

Así, se ha señalado que es el juez de tutela de primera instancia quien conserva la competencia durante el trámite de la acción de tutela, aún cuando el mismo se haya agotado, competencia que le permite verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas en las instancias e incluso de las que se lleguen a impartir por la Corte Constitucional como juez de revisión.

En efectos el mismo Decreto 2591 de 1991, dispone en normas diferentes el procedimiento a seguir tanto para el incidente de desacato como para verificar el efectivo cumplimiento de las sentencias que se dicten. Así, el fin perseguido con la proposición de un incidente de desacato (artículo 52 del Decreto 2591 de 1991), es imponer una sanción a la autoridad pública o al particular que no acate de manera oportuna y eficaz las órdenes que se les impartan como consecuencia de una acción de tutela fallada en su contra; por su parte lo preceptuado por los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, relativos al cumplimiento del fallo, buscan la efectividad de las órdenes judiciales impartidas y la pronta protección de los derechos fundamentales.

Vistas las anteriores consideraciones, es evidente que es deber del juez de instancia, garantizar que la orden de tutela impartida en el trámite de dicha acción se cumpla de manera pronta y eficaz, para lo cual deberá adelantar todas las actuaciones que permitan la protección de los derechos fundamentales, tal y como lo dispone el artículo 86 de la Carta.

Así entonces, debo reiterar que la sentencia mencionada incurre en un defecto de construcción jurídica relacionado con la falta de claridad respecto a la exigencia de cumplimiento efectivo de la obligación del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada. Defecto éste que para culminar con el adefesio jurídico, hace que como consecuencia, la Sala de Revisión que tomó la decisión, se apropie la facultad de verificar el cumplimiento de la sentencia, contrariando la premisa fundamental ya esbozada por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, ante los evidentes y protuberantes incumplimientos por parte del

Estado y del gobierno nacional en aras de salvaguardar los derechos fundamentales constitucionales de la población desplazada; a quien correspondía constitucional y legalmente la verificación de las “órdenes “ dadas en la Sentencia de tutela 025 de 2004 , era sin dudas al Juez de primera instancia.

Así las cosas, la Corte Constitucional, en cabeza de la Sala de Revisión que dictó la sentencia T-025 de 2004, al momento de establecer y determinar las responsabilidades provenientes de los múltiples incumplimientos, le hace el juego al Gobierno Nacional, por cuanto se apropia de la facultad de verificar el cumplimiento pero nunca ha determinado responsabilidades.

Lo normal en estos casos era que fuera el juez de primera instancia quien verificara el cumplimiento de la sentencia anotada y determinara las responsabilidades correspondientes.

No cabe duda que la Corte, en el presente caso, asume la competencia en la verificación del cumplimiento de la sentencia para evitar que recaiga la responsabilidad sobre Ministros, directores de entidades gubernamentales, asesores presidenciales, delegados presidenciales, etc.

3. Los turnos y las filas de atención a las que se envían a los desplazados en los fallos de esta Corte

Ahora bien, las personas desplazadas por la violencia constituyen un sujeto de especial protección constitucional y en razón a ello la acción positiva del Estado en función de garantizar los derechos de todos sus asociados adquiere un plus para cesar el estado permanente de debilidad y vulnerabilidad manifiesta en que se encuentran.

La acción de tutela es el mecanismo constitucional al que se ha recurrido para el amparo de los derechos fundamentales en especial por parte de la población desplazada, comoquiera que la naturaleza de esta acción se dirige a la protección inmediata de los mismos (artículo 86 Constitución Política), ya que el juez constitucional debe impartir órdenes de inmediato cumplimiento para salvaguardar efectivamente los derechos quebrantados, pues de lo contrario una actuación superficial, formalista o dilatoria, pondría en peligro el derecho de acceso a la administración de justicia, dejando desprotegido al individuo que solicita la

protección constitucional de sus derechos fundamentales, incumplimiento así mismo el mandato constitucional de primacía de los derechos inalienables de la persona.

La jurisprudencia de esta Corporación ha avalado el supuesto de hecho de que la protección a la población desplazada, en especial lo que atañe a la ayuda de emergencia, se diluya en el tiempo, dicha circunstancia contradice abiertamente los mandatos constitucionales referentes a la tutela como mecanismo de protección inmediata y al amparo especial de los sujetos que se encuentran en un estado de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, y contribuyendo de este modo al incumplimiento de los fines del Estado.

Al respecto se ha de ver, como ejemplo, que frente al petitum presentado ante esta Corporación relacionado con la entrega inmediata de la ayuda de emergencia³⁵ a una persona desplazada por la violencia para que logre compensar sus necesidades básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte, elementos de hábitat interno y salubridad pública³⁶, dando a conocer situaciones alarmantes como es el caso expuesto en la sentencia de tutela 373 de 2005 en el cual una persona víctima del desplazamiento en el año 2002 interpone acción de tutela en el 2004 toda vez que está en el turno 11459 para recibir la “ayuda humanitaria de EMERGENCIA”, la respuesta garantista de la Corte es ordenar a la Red de Solidaridad Social que se le “informe a la señora ... la fecha cierta en la cual se hará efectivo el pago de la ayuda humanitaria dentro de un término razonable y oportuno y en armonía con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido presentadas y aprobadas con anterioridad a la de la actora”.

La idea imperante en las sentencias emitidas con base en el anterior supuesto de hecho, es la garantía del derecho a la igualdad de las personas que se encuentren en similares condiciones, lo que no obsta para que en situaciones de urgencia manifiesta la referida ayuda humanitaria sea entregada de forma prioritaria, en el caso de los niños, ancianos, madres cabeza de familia, desplazados por la violencia.

El fundamento de antes, está acorde con los postulados jurídicos que rigen el principio de igualdad, sin embargo desconoce la realidad del desplazamiento forzado y la finalidad de la “protección inmediata” intrínseca a la acción constitucional de tutela.

Partiendo del supuesto inicialmente esbozado acerca de que el desplazamiento forzado y la vulneración masiva de los derechos fundamentales que ello implica, no tiene retroceso, las

órdenes como la expuesta son totalmente inanes, ineficaces, inservibles para la superación del estado de cosas inconstitucional que genera esa realidad, pues ya no sólo el ciudadano desplazado tiene que soportar la carga del desplazamiento producto de la omisión del Estado de ofrecer una seguridad a sus libertades y propiciar la garantía de sus derechos, sino que también debe sufrir el retardo en el suministro de las medidas aptas para superar tangencialmente las circunstancias de hecho que generan la vulneración masiva de los derechos, lo que agrava aún más su situación, ya que son personas, como ya se ha expuesto, a las que se le ha desarraigado su estilo de vida, su forma de trabajo, su ambiente cultural, su vivienda, sus costumbres y se les ha puesto en un escenario ajeno a su voluntad, desconocido y en el cual continúa la vulneración ya no sólo por omisión de las políticas del gobierno, sino también por la carencia de órdenes eficaces de los administradores de justicia.

No se debe omitir, entonces, la razón de ser de la política de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, cual es el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que causa la violación masiva de los derechos fundamentales, circunstancia base de la prioridad de la política de atención, de la categorización como sujetos de especial de protección y de la finalidad política del cese de dicha afectación; la orden, el medio, la política debe ser de eficacia inmediata, pues de lo contrario esa categorización de sujeto especial y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran no constituiría ningún punto diferenciador respecto de las obligaciones “ordinarias” del Estado, lo que sería tanto como ignorar esa evidente realidad.

En términos prácticos, el desplazamiento sigue creciendo y en el momento en que se efectúe verdaderamente la ayuda, luego de varios años, ésta va a ser vana, ineficiente, luego no se esta protegiendo ningún derecho y la acción de tutela pierde eficacia dado que la orden emitida no genero una inmediata protección, desnaturalizándose de esta forma la razón de ser del Estado cual es la garantía de los derechos de los ciudadanos.

De allí que la decisión en materia judicial debe ir más allá, pues aducir un tiempo oportuno y razonable -un futuro indeterminado- es alcahuetear la conducta omisiva del Gobierno y su falta de interés en el cese de la situación de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Además, si eso sucede con la ayuda de emergencia entonces las políticas para la estabilización socioeconómica del desplazado son igualmente, sino es que lo son más, ineficaces.

Adicionalmente debo hacer notar que cuando se dan las órdenes de estas tutelas se imparten a un fenómeno que crece en una progresión geométrica, frente a la progresión lineal de recursos, de modo que cuando se manda a los turnos a los desplazados éstos están ya sobredimensionados, de manera que la protección a los desplazados se llevará a cabo en un futuro indeterminado, de modo que lo que se ordena hoy se hará efectivo dentro de muchos años, lo cual hace a mi juicio completamente nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados.

Así pues, la imposición de turnos distrae el cumplimiento efectivo de la obligación principal del Estado, cual es la garantía de los derechos de todos los ciudadanos y en especial de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia, lo que diluye aún más en el tiempo el alcance de la estabilización económica de estos sujetos y de los que progresivamente van sumando, dejando en manos de éstos su propia subsistencia, es decir asumiendo ellos mismos las obligaciones que le corresponden y constituyen la razón de ser del Estado.

4. Asignación de recursos presupuestales para la atención a la población desplazada

4.1. Uno de los argumentos principales del Gobierno Nacional para justificar la falta de atención a la población desplazada ha sido la falta de recursos presupuestales.

A la luz de la teoría económica dicho argumento no tiene validez alguna, ya que, como lo señala Paul Samuelson, en ningún país, aunque sea altamente desarrollado, los presupuestos estatales son suficientes, pues las necesidades económicas de los grupos sociales son muy variadas, crecientes e inagotables. Por ello, la suficiencia o no de los recursos económicos de un Estado para el desarrollo de determinadas políticas depende únicamente de la atención e importancia que se quiera otorgarles, es decir, de la voluntad para adoptarlas y ejecutarlas y de la consiguiente prelación que se les atribuya frente a otras.

4.2. De acuerdo con la Constitución Política, por ser el colombiano un Estado Social de Derecho (Art. 1º), de manera general “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 350) y “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 366).

Por otra parte, por las condiciones especiales de la población desplazada, por causa de su muy elevada vulnerabilidad en los varios campos de su vida, y conforme a principios del Derecho Internacional, los gastos para su atención deber tener prioridad dentro del gasto público social. Así lo ha señalado esta corporación, por ejemplo en el Auto 176 de 2005 dictado por la Sala Tercera de Revisión acerca de las “órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004” proferida por la misma sala, en el cual se expresó:

“11. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia

de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales”.

No obstante esta necesidad, no está acreditado que el Gobierno Nacional haya atendido dichos criterios ni que haya adoptado las medidas necesarias y suficientes con la finalidad de otorgar una prioridad real y clara a la población desplazada en la asignación y ejecución del gasto público social y, lo que llama más la atención y no tiene justificación, esta corporación no ha hecho efectivas algunas órdenes impartidas con ese cometido, como ha debido hacerlo.

En este aspecto, al analizar la información suministrada por el Gobierno Nacional se encuentra que el mismo presenta el gasto público social general para toda la población vulnerable como gasto para la atención especial y extraordinaria de la población desplazada, de modo que el cumplimiento de la prioridad requerida en relación con esta población es sólo aparente. De esta manera, el Estado no cumple sus deberes sociales (Art. 2° C. Pol) para con ella y, además, resta recursos presupuestales a la población vulnerable no desplazada, que es una gran cantidad y requiere también adecuada atención.

Aparte de ello, las cifras que presenta el Gobierno Nacional sobre asignación de recursos presupuestales para la población desplazada no son claras y no guardan proporción con la gravedad del problema que la misma representa. Según el documento denominado “Bases Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” preparado por el Consejo Nacional de Planeación, Capítulo II, P. 56, “En el marco de la respuesta a la Sentencia T-025 y a sus respectivos Autos, el Gobierno nacional estimó que, para el período 2007 -2011, el esfuerzo presupuestal necesario (Nación y Entes Territoriales) para atender a la PD a agosto de 2006 era de \$4,3 billones. Con el fin de cumplir con esta estimación, se diseñó un cronograma que muestra el esfuerzo presupuestal que realizará tanto la Nación, a través de las entidades del SNAIPD (\$3,5 billones), como las entidades territoriales (\$797.594 millones), para su atención”.

Por el contrario, en la Ley 1169 de 2007, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008, y en el Decreto 4944 de 2007, por el cual se liquida dicho presupuesto, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, es claro que se destinan al gasto militar sumas muy superiores a las destinadas para el gasto social, con una desproporción que no es justificable a la luz de los principios de un Estado Social de Derecho.

En efecto, según el citado decreto, el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa Nacional para la sola vigencia fiscal del año 2008 (Sección 1501) es de 7.076.266.000.000 para gastos de funcionamiento y de 2.954.184.000.000 para gastos de inversión, lo cual arroja un total de 10.030.450.000.000.

Así, en últimas, resulta claro que el Gobierno Nacional tiene poco interés en atender y solucionar los graves problemas sociales del país, que son la causa principal de otros también muy graves como son el conflicto armado, el narcotráfico y los altos índices de delincuencia común, y, sobre todo, tiene poca voluntad política para resolver la situación dramática de la población desplazada. En cambio, puede considerarse que tiene un interés especial en aumentar y prolongar la guerra, que causa mucho mal al país.

Aun así, si el Gobierno Nacional aplica un criterio de relativas razonabilidad y coherencia, debería tener en cuenta que el problema del desplazamiento forzado de la población es un producto directo de la guerra y que, por tanto, debe atenderse y resolverse, en todo caso con carácter prioritario, con una parte de los recursos presupuestales destinados a ella.

5. El fenómeno del desplazamiento y la adjudicación de tierras

No se ha de ignorar que la situación desencadenante y consecuente del desplazamiento forzado, es un problema de tierras, de ubicación geográfica, de vivienda.

La noción de desplazamiento implica la migración con la esperanza de encontrar un mejor estilo de vida, ya que en el que estaban, por causas de la violencia, no se pudo desarrollar. La esperanza con la que se desplazan millones de personas de las áreas rurales, en su mayoría, es sesgada por la ineptitud de las políticas estatales para satisfacer esa pretensión, a corto y a largo plazo.

El problema de la tierra se ha de examinar desde tres perspectivas, antes, durante y después del hecho del desplazamiento.

El desplazamiento ocurre generalmente en zonas campesinas, rurales, pues es el escenario en el cual ha tenido mayor desarrollo el conflicto armado causa de la migración, con la finalidad no sólo de acaparar tierras y de ésta forma ir acrecentando el dominio en el territorio nacional, sino también con el objetivo de emprender el desarrollo de éste primer nivel de producción, es decir, de construir riqueza a base de la producción de la tierra, sea para cultivos lícitos o ilícitos.

Tenemos de esta forma, que la tierra es un elemento intrínseco del conflicto armado y que genera la causa del desplazamiento. Ahora bien, visto desde la perspectiva de quien es sujeto de este “traslado involuntario”, se ha de señalar que ello implica un desarraigo total de su modo de vida, toda vez que su forma de subsistencia se encuentra estrechamente vinculada con la tierra, ya que en su mayoría, por no decir todos, son ganaderos, agricultores y tenderos de elementos básicos útiles en la producción campesina.

De allí la razón del desarraigo que implica el desplazamiento, pues no sólo abandonan en contra de su voluntad, su tierra, su cultura, sus seres queridos, sino que también su forma de producción y medios de subsistencia, para arribar a un lugar ajeno a sus costumbres, al casco urbano, sin un lugar donde estar, en la espera interminable de que sean satisfechas sus exigencias y mientras ello sucede poco a poco van cayendo en estado de indigencia, toda vez que el medio que conocen para subsistir en ese escenario es irrelevante, inoficioso, su mano de obra es inservible.

Por otra parte, el Gobierno dice desarrollar políticas³⁷ para que ese estado de vulnerabilidad cese y buscar el retorno de los desplazados a sus lugares de origen o su reubicación a fin de que aumente su calidad de vida, es decir, buscan tierra, ya sea un albergue temporal o la solución definitiva a su problema de vivienda y así de vida digna, sin embargo esos “esfuerzos” han sido infructuosos.

En estas tres fases de falta de tierra en la población desplazada, se observa la ausencia del Estado para prevenir, cesar y remediar definitivamente la situación de vulnerabilidad manifiesta, pues como ya se ha esbozado ha incumplido sus deberes para con los ciudadanos de garantizar todos los derechos antes, durante y después del desplazamiento.

Con base en lo precedentemente expuesto, la estabilización socio económica con la que se pretende cesar el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta del desplazado, debe interpretarse armónicamente con el derecho a una reparación de que son acreedores dichos sujetos al ser víctimas de la conducta reprochable de desplazamiento forzado, y con ello al hecho concreto del retorno a su lugar de origen o a un asentamiento que le permita desarrollar su modo de vida, recobrando su capacidad productiva y las condiciones para abastecerse de bienes y servicios básicos mediante la generación de sus propios ingresos³⁸.

Así, pues cuando se habla de una estabilización socio - económica dos cosas ha de tenerse en cuenta, lo económico y lo social, respecto de lo económico y con ello al derecho a una vivienda, la importancia ha sido reiterada en esta Corte³⁹ bajo los siguientes términos: “no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. En efecto, como ha sido expresado por esta Corte⁴⁰, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograra la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc”. Así pues, la vivienda constituye un punto de partida para el desarrollo de un proyecto de vida en sociedad.

Hilvanando la estabilización económica que también implica la disposición de medios que permita la subsistencia, con lo social, se ha de señalar que si la finalidad es la reparación a las víctimas, el interés por desagraviar al ofendido debe enfocarse también a que éstos vuelvan a su estilo de vida anterior, a sus costumbres, a la tierra como modo de producción y subsistencia y no someterlos a un proceso insensible e involuntario de adaptación que no está acorde con su proyecto de vida.

Así pues, el Estado y dentro de él, el Gobierno como eje central, tiene la obligación de cesar el estado de vulnerabilidad que propicio por su ausencia, no sólo haciendo efectiva la recuperación de los bienes que fueron abandonados con motivo del desplazamiento, sino otorgando las condiciones para que el modo de vida de las personas desplazadas continúe su

curso normal, es decir, prosiga su labor en la producción del campo.

Ahora bien, si bien el fenómeno del desplazamiento no es un fenómeno exclusivamente rural por cuanto también puede presentarse en las ciudades, siendo igualmente un fenómeno urbano, es innegable que es fundamentalmente y en mayor proporción un fenómeno rural asociado por lo demás a la posesión de tierras.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, debo ser claro en afirmar que en materia de protección de los derechos fundamentales de los desplazados, asociados a la reubicación y estabilización socioeconómica y de contera a la propiedad y posesión de tierras, los fallos de esta Corte vienen dando órdenes en materia de adjudicación de tierras, de manera general y abstracta, sin decir cuándo, ni cómo, ni dónde, lo que a mi juicio hace nugatorios los derechos de los desplazados relativos a la adjudicación de tierras para su reubicación y estabilización socioeconómica.

6. Conclusiones

De conformidad con lo anteriormente expuesto, mi posición jurídica respecto de los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento, es que éstas decisiones adolecen de la característica más esencial de las normas jurídicas, esto es, el constituir obligaciones jurídicas, susceptibles de ser exigidas mediante la coacción, por cuanto han quedado sujetas a la voluntad del obligado, en este caso el Estado y Gobierno colombiano; que son órdenes abstractas y generales que no concretan la protección efectiva de los derechos de los desplazados; que son decisiones que no se han cumplido ni hecho cumplir hasta el momento; que el Gobierno no ha destinado los recursos necesarios para la completa, efectiva e inmediata protección de las víctimas del desplazamiento forzado en el país; y que en materia de adjudicación de tierras se han dado órdenes sin la determinación de las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que se debe concretar la protección de los derechos de los desplazados a su reubicación y estabilización socio-económica, lo cual ha facilitado la burla de sus derechos por parte del Gobierno.

En forma contraria a lo anterior, sostengo que el Estado y el Gobierno colombiano son responsables de la atención integral a la población desplazada, y ello tanto por acción como por omisión, pues deben apropiar el presupuesto necesario y suficiente para la atención integral, adecuada y oportuna de dicha población y de no hacerlo, se debe iniciar en contra

de las entidades responsables un incidente de desacato. Por consiguiente, en mi concepto debe esta Corte expresar claramente que el principio rector es que el Estado tiene la obligación de garantizarle a los desplazados el goce efectivo de todos sus derechos.

Esto es aún más grave en cuanto el fenómeno del desplazamiento forzado crece en una progresión geométrica. Así el Consejo Noruego de Refugiados clasifica a nuestro país como el segundo con más número de desplazados después de Sudán, número que en vez de haber disminuido va en aumento. Así mismo, es claro que el Estado no está cumpliendo con su obligación jurídica de atención integral a TODOS los desplazados, lo cual no se soluciona simplemente enviando a los desplazados a unas filas de atención por turnos de inscripción y aprobación, lo cual no hace sino distraer el problema esencial que es el cumplimiento efectivo de la obligación jurídica del Estado de atender de forma integral a esta población y protegerle en forma efectiva sus derechos.

Ahora bien, en criterio del suscrito magistrado lo que debería haber hecho esta Corte o aquello que debe hacer, es lo siguiente:

(i) Las decisiones de esta Corte en materia de desplazamiento tienen que ser verdaderas normas jurídicas particulares, esto es, obligaciones jurídicas susceptibles de coacción, las cuales no pueden quedar a la voluntad del Estado ni del Gobierno.

En este sentido, las órdenes de esta Corte tienen que ser además claras, concretas y específicas respecto de las condiciones de tiempo, modo, lugar y agente responsable de la protección de los derechos de la población desplazada, esto es con determinación de plazos, entidades y funcionarios responsables, y la manera o mecanismo concreto de proteger los derechos vulnerados.

(ii) Respecto del cumplimiento de las órdenes impartidas por esta Corte en materia de desplazamiento, debe ser claro para esta Corporación que estas órdenes tienen que cumplirlas TODAS las entidades y TODOS los funcionarios públicos responsables de atender el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, sin excepción alguna.

(iii) En cuanto al mecanismo idóneo para hacer efectiva la protección de los derechos de los desplazados, esta Corte no puede seguir mandando a turnos y colas de espera a los desplazados, lo cual hace nugatorios sus derechos, sino que tiene que asegurar la protección

efectiva e IMMEDIATA de los derechos fundamentales y constitucionales de esta población en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad.

(iv) En relación al presupuesto y recursos económicos para atender de manera integral el desplazamiento forzado, el gobierno nacional tiene la obligación jurídica de destinar los recursos necesarios para ello, sin de un lado, justificar su incumplimiento a esta obligación con el argumento de escasez o falta de recursos; de otro lado, sin quitarle o desviar recursos de la inversión social de obligatorio cumplimiento para los desplazados pero desatendiendo rubros de destinación obligatoria; y quitándole recursos más bien a la guerra.

(v) Los fallos de esta Corte en materia de adjudicación de tierras para los desplazados tienen que ser claras, concretas y específicas en cuanto a las condiciones de modo, tiempo, lugar y entidad responsable de hacerlo efectivo, para evitar las dilaciones, burlas y engaños a los desplazados, como lo demuestra las recientes actuaciones del Gobierno en materia de adjudicación de tierras que son de público conocimiento.

Finalmente, a juicio del suscrito magistrado, en el tratamiento dado por esta Corte al tema del desplazamiento forzado se aplica en todo su rigor la tesis del Profesor Juan Antonio García Amado, según la cual, existe una “jurisprudencia simbólica” cuando una corte se muestra rupturista y revolucionaria en asuntos de poca monta o que afectan a muy poca gente, mientras que en los casos en que se tocan directamente los intereses de los Estados, de los gobiernos o de grupos dominantes, le dan la razón a los poderosos en detrimento de los derechos de los más débiles, que en este caso es la población desplazada por la violencia, y todo ello a cambio de intereses personales y de poder. En este sentido considero que esta Corte continúa siendo grande en lo pequeño y pequeña en lo grande.

Con fundamento en las razones expuestas, dejo constancia de mi discrepancia frente a los fallos de esta Corte y el tratamiento dado por esta Corporación al tema de la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia, y aclaro con ello mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 La Sala Novena de Revisión se pronunció acerca de esta materia en la Sentencia T-966 de 2007. Posición que será reiterada en esta sentencia por existir similitudes con el caso a evacuar.

2 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

4 Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

5 UNHCR, ACNUR, Julio Roberto Meier, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto de 2004, Bogotá D.C..

6 Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

7 T-025 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Cfr. Sentencias T-025 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa y sentencia C-278 de 2007 MP. Nilson Pinilla Pinilla.

10 Ver Riccardo Guastini, Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 1999, Págs. 110-126.

11 Ibidem.

12 Opus cit.

13 Ver H.L.H. El Concepto del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 99-124.

14 Ver Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Porrúa, 1998.

15 Así afirma Kant que “al derecho está unida a la vez la facultad de coaccionar a quien lo viola”. Emmanuel Kant, La metafísica de las costumbres, Editorial rei, Bogotá, Págs. 40-41.

- 16 Sobre este tema consultar en Hans Kelsen, Teoría del Estado, Editorial Cycacan, 2004.
- 17 Sobre este tema ver Emmanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Alianza, 1997.
- 18 Ver Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, Págs. 69-101.
- 19 Francesco Carnelluti, Teoria generale del diritto, Roma, 1946, Págs. 67-68.
- 20 Giorgio Del Vecchio, Lezioni di filosofia del diritto, Roma, 1953, Pág. 230.
- 21 Auto 050 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.
- 22 Auto 185 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 23 Auto 176 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 24 Auto 177 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.
- 25 Auto 178 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 26 Auto 218 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 27 Auto 266 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 28 Auto 027 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 29 Auto 058 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 30 Auto 081 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 31 Auto 082 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 33 Auto 169 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 34 Auto 170 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 35 Decreto 2569 de 2000 Artículo 20

36 Con relación al respeto de los turnos para la entrega de la ayuda de emergencia a la población desplazada y las excepciones que se han estatuido para adelantarse en la “fila de espera”, ver sentencias de tutela números 1161-03, 645-03, 740-04, 563-05, 373-05, 191-07, 496-07 entre otras.

37 Con base en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y en los principios 28 y 29, insertos en el ordenamiento colombiano como parte del bloque de constitucionalidad, que gobiernan el desplazamiento forzado se han desarrollado una serie de políticas con el objetivo de reubicar o permitir el retorno a las personas desplazadas por la violencia, compensar el abandono de sus tierras con la adquisición de nuevos predio (Decreto 2007 de 2001) Los principios a los que se aluden aducen lo siguiente:

PRINCIPIO 28:1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”.

PRINCIPIO 29:1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”

38 T-602 de 2003

39 T-585 de 2006

40 Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.