

Sentencia T-647/08

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-El afectado no está en condiciones de promover su propia defensa

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Deber de manifestar en la solicitud de tutela que el afectado no está en condiciones de promover su propia defensa

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Si se trata de agenciar derechos de menores de edad, no se aplica el mismo rigor procesal

La Corte ha reiterado que la presentación de la solicitud de amparo a través de agente oficioso, tiene lugar cuando: (i) el agente oficioso manifiesta actuar en tal sentido; y, (ii) de los hechos y circunstancias que fundamentan la acción, se infiere que el titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentra en circunstancias físicas o mentales que le impiden su interposición directa. De igual forma, la Corte ha establecido que si se trata de agenciar derechos de menores de edad, no se aplica el rigorismo procesal consistente en imponer al agente oficioso el deber de manifestar en la solicitud de tutela que el afectado en su derecho fundamental no está en condiciones de promover su propia defensa, aparte de que ello es obvio tratándose de los niños. En consecuencia, tratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve. Lo anterior atendiendo a que la Corte Constitucional ha reconocido que terceros (sociedad y Estado) actúen en representación de los niños, aún a pesar de contar éstos con sus padres como representantes legales, previo el cumplimiento de unos supuestos o reglas para que opere la legitimación procesal, con miras a salvaguardar el interés superior de los niños, prevista en el artículo 44 del texto Superior”

ACCION DE TUTELA-Requisitos mínimos

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-La solicitud de amparo, así como para actuar dentro del proceso, debe encontrarse plenamente acreditada

ACCION DE TUTELA-Firma del accionante como requisito mínimo

ACCION DE TUTELA-Firma del accionante o de aquella persona que está agenciando derechos

a favor de terceros como requisito mínimo

POBLACION DESPLAZADA-La condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no se deriva del registro que para el efecto haga la red de solidaridad social

POBLACION DESPLAZADA-La negativa injustificada de inscripción en el registro constituye una actuación que, por sí misma, atenta contra los derechos fundamentales de los desplazados

Al respecto, este Tribunal Constitucional ha indicado que la negativa injustificada de inscripción en el registro en cuestión constituye una actuación que, por sí misma, atenta contra los derechos fundamentales de los desplazados. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que ante la denuncia de una persona que dice haber sido desplazada por la violencia, el funcionario respectivo debe asumir una postura sensible y responsable en la cual dé, como principales parámetros de evaluación, a la presunción de buena fe y al trato favorable del que son titulares conforme al artículo 13 de la Constitución

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado, pues se presume la buena fe del desplazado y se invierte la carga de la prueba

Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.”

POBLACION DESPLAZADA-Interpretación favorable de las normas aplicables a la población desplazada

POBLACION DESPLAZADA-La condición de desplazados se adquiere de facto y no por la certificación que al respecto haga una autoridad pública

El desplazamiento forzado es una condición de hecho que está determinada por elementos objetivos, a saber: (i) la coacción ejercida que determina el desplazamiento, y (ii) que el desplazamiento se realice dentro de los límites del Estado. Siendo la finalidad de la ley 387 de 1997, la protección efectiva de los derechos de los desplazados, se hace necesaria, en toda ocasión, una interpretación amplia de la misma, así como de las normas que regulan la materia, de manera tal que permita el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada”.

POBLACION DESPLAZADA-El desplazamiento forzado como situación de hecho

POBLACION DESPLAZADA-El término de un año fijado por el legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito

POBLACION DESPLAZADA-Criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos

Cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997; “2) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;” 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”. Las pautas de interpretación mencionada y los dramáticos hechos que rodean el fenómeno del desplazamiento forzado obligan a los jueces a tener en cuenta dos circunstancias fundamentales a la hora de aplicar las normas pertinentes: a.- Las personas puestas en situación de desplazamiento forzado suelen desconocer sus propios derechos y este fenómeno no puede ser evaluado por el juez en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su extrema vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado; b.- Las personas en situación de desplazamiento forzado pueden verse enfrentadas a

situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades. Si esta situación se presenta, los jueces no pueden ser insensibles a ella a la hora de valorar el alcance de conceptos como “fuerza mayor” o “caso fortuito

POBLACION DESPLAZADA-A una persona desplazada no se le puede exigir que acuda a otros medios o mecanismos de defensa judicial, pues el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos

El hecho de exigir que se acuda a otro medio de defensa judicial diferente a la tutela, desconoce que esta corporación en varias ocasiones ha sostenido que “cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso. Por lo tanto, la Sala concluye que en principio la acción de tutela es procedente en el presente caso.” Lo anterior atendiendo a que a una persona desplazada no se le puede exigir que acuda a otros medios o mecanismos de defensa judicial, pues el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia”

Referencia: expediente T-1829100

Acción de tutela instaurada por Maria Antonia Martínez Armanza y otros, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Unidad Territorial Norte de Santander-.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., primero (1) de julio 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 del fallo dictado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por María Antonia Martínez Armanza, José Carlos Martínez Almanza y Milena Esther De Moya Moya en representación de los menores Luis Alfonso Martínez De Moya, Luis Carlos Martínez Moya, Rosa Elena Martínez Moya, Martha Cecilia Ropaín, Juan Carlos Martínez, Juan José Martínez, la Keko, (apelativo) y la Toto (apelativo), contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y de Cooperación Internacional -Unidad Territorial Norte de Santander-.

I. ANTECEDENTES.

Mediante escrito presentado el día 24 de septiembre de 2007, la señora María Antonia Martínez Armanza presentó solicitud de protección tanto de sus derechos fundamentales como los de su grupo familiar, a la 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 llevaba viviendo en el Copey (Cesar) aproximadamente tres años, junto con sus hijos, quienes desarrollaban actividades varias, como maestros de construcción, labores agrícolas y recolección de algodón.

Precisa que por lo general acompañaba a sus hijos a los sitios donde laboraban, dependiendo la actividad que se encontraran desempeñando, al respecto narra que en alguna oportunidad les salió un trabajo en la vereda la Guitarra, por lo que éstos la enviaron a hacer mercado al Valle y acordaron encontrarse al día siguiente; explica que en el momento en que se desplazaba para la finca donde se encontraban laborando sus hijos, recibió la noticia que dos de ellos habían sido asesinados por “los paracos”, hecho que ocurrió el 26 de junio de 2006.

Indica que como consecuencia de la muerte de sus hijos, atravesó por una crisis emocional, a raíz de la cual perdió la conciencia, afirma que fue llevada al entierro de sus hijos ocho días

después del fallecimiento, quienes permanecieron en cuarto frío por ese lapso de tiempo; añade que la situación descrita la mantuvo enferma durante un año y varios días, y que solo después de transcurrido el año empezó a recuperarse.

Advierte que a raíz de lo expuesto, decidió junto con su grupo familiar trasladarse a otra ciudad, huyendo de la violencia que se estaba generando alrededor de su familia, motivo por el cual se radicaron en Ocaña Norte de Santander, donde vive uno de sus hijos. Aclara que una vez alejada de la violencia que vivió, su mente empezó a despejarse y su cuerpo a recuperarse.

Menciona que es conciente que si declara su situación de desplazado después del año, posiblemente y atendiendo al caso particular puede ser incluida junto con su grupo familiar dentro del registro de población desplazada, como consecuencia de ello, expone que no hizo la declaración antes del término indicado, con base en las razones que enumeró así: “uno, porque el daño que se me causó fue muy grande y mi mente se daño, dos, porque nadie me dijo que éramos desplazados, tres, porque al ser campesinos no sabíamos que existía y que precisamente ahí nos recibían la declaración y nos podían ayudar.”

Explica que posteriormente a la perdida de sus hijos Ángel Enrique Martínez y Juan José Martínez, se acercó a la personería, donde le explicaron que tenía que declarar lo sucedido, a fin de determinar si podía ser incluida junto con su grupo familiar dentro del registro de la población desplazada, solicitud que sería resuelta en la ciudad de Cúcuta.

Relata que tiempo después de realizar la respectiva declaración a través de resolución No. 1007 del 07 de septiembre de 2006, se le informó que no era posible su inclusión junto con la de su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto se efectuó la declaración después de un (1) año de acaecidas las circunstancias que dieron origen al desplazamiento.

Señala que ante la anterior decisión interpuso recurso de reposición, explicando los motivos que generaron la demora al rendir la respectiva declaración, recurso que fue resuelto mediante resolución No. C-108 del 5 de junio de 2007, donde se decidió confirmar el acto recurrido y por consiguiente no inscribir a la accionante ni a los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada, pues no se encontró viable jurídicamente acceder a las razones esbozadas por la accionante, por cuanto los hechos ocurrieron el 27 de julio de

2004 y la declaración fue rendida el 18 de julio de 2006.

En consecuencia acude a este medio buscando la protección de sus derechos y los de su grupo familiar, pues considera injusta la decisión adoptada por la entidad accionada, por tanto solicita le sea reconocida su condición de desplazada y se le registre como tal, junto con su grupo familiar, a efectos de hacerse acreedora a las ayudas que se brindan a dicho grupo.

2. Trámite procesal.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña, mediante auto del 25 de septiembre de 2007, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del decreto 2591 de 19911 inadmitió la presente acción de tutela, para que la accionante manifestara si era su deseo interponer la presente acción de manera autónoma o en compañía del señor José Carlos Martínez Almanza y Milena Esther De Moya Moya, teniendo en cuenta que la demanda de tutela solo fue presentada por la señora Maria Antonia Martínez Armanza.

El anterior auto fue notificado de manera personal a la señora Maria Antonia Martínez Armanza y a la señora Milena Esther De Moya Moya, quien de acuerdo a la constancia consignada por el Juzgado de instancia, manifestó su interés en coadyuvar a presentar como accionante la presente acción de tutela.

En auto del 01 de octubre de 2007 el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña, resolvió tramitar la presente acción de tutela, vinculando a los señores José Carlos Martínez Almanza y Milena Esther De Moya Moya. En ese mismo auto corrió traslado a los interesados para que se pronunciara sobre la solicitud de amparo. Por esta razón, por medio del oficio de fecha 02 de octubre de 2007, notificó al Gerente de Acción Social –Unidad Territorial del Norte de Santander-, quien a través de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional emitió respuesta a la solicitud de amparo, el día 16 de octubre de 2007 vía fax, en los términos que se exponen a continuación. De igual forma se remitió oficio a los señores José Carlos Martínez Almanza y Milena Esther De Moya Moya, del cual no existe respuesta alguna.

3. Respuesta de la entidad demandada

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, solicitó denegar las peticiones del accionante por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos, atendiendo a que dicha entidad no le ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante. Como sustento de su solicitud señala, que de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, donde se establece que para hacerse acreedor a los beneficios consagrados para la población desplazada, se requiere “que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.” Añade que tal declaración debe ser presentada por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° del decreto 2569 de 2000.

Trae a colación además aquellos casos en que no es posible hacer inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 del decreto en cita, el que indica:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.
2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la ley 387 de 1997.
3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997.

Hecha la referencia normativa, explica que Acción Social adelantó un estudio de los hechos que ocasionaron el desplazamiento de la accionante y determinó que no resultaba viable efectuar la inscripción en el Registro, por cuanto la interesada efectuó la declaración y solicitó la inscripción después de un año de acaecidas las circunstancias que originaron el desplazamiento, pues los hechos motivos de declaración ocurrieron el 27 de julio de 2004 y

los hizo manifiestos el 18 de julio de 2006.

Advierte que los actos administrativos a través de los cuales se negaron las solicitudes elevadas por la accionante, estuvieron debidamente motivados y ajustados a la ley, toda vez que la calidad de desplazados la adquieren quienes se encuentren dentro de las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1992.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de Instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña, mediante sentencia del dieciséis (16) de octubre de dos mil siete (2007), declaró que la Agencia Presidencia para la Acción Social y Cooperación Internacional, no vulneró derecho fundamental alguno a Maria Antonia Martínez Armanza, José Carlos Martínez Armanza y Milena Esther De Moya Moya, debido a que en su entender, la institución accionada negó la inclusión en el registro único de población desplazada, atendiendo a lo ordenado en las disposiciones legales vigentes, pues la declaración donde manifiesta los motivos de su desplazamiento los hizo dos años después de ocurridos los hechos. Añade que la accionante tuvo todos los medios de defensa legales a su alcance, lo que refuerza la garantía a sus derechos fundamentales.

III. PRUEBAS

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

* Fotocopia de las Cédulas de Ciudadanía de la señora Maria Antonia Martínez Armanza y el señor José Carlos Martínez Almanza (folio 14 cuaderno principal de tutela).

* Fotocopia de los registros civiles de nacimiento de la señora Milena Esther De Moya Moya y los menores Luis Alfonso Martínez De Moya, Luis Carlos Martínez Moya, Rosa Elena Martínez Moya (folios 15 a 18 del cuaderno principal de tutela).

* Recorte del Periódico Vanguardia Liberal del lunes 28 de junio de 2004, donde se resalta el artículo denominado “En un día el Cesar registró cuatro asesinatos.” (folio 21 cuaderno principal de tutela).

* Fotocopia de los certificados de defunción de los señores Juan José Martínez Venera y Ángel Enrique Martínez Venera (folios 22 y 23 cuaderno principal de tutela).

* Recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 1007 del 07 de septiembre de 2006 (folios 24 y 25 cuaderno principal de tutela).

* Resolución No. C-108 del 05 de junio de 2007, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No 1007 del 07 de septiembre de 2007 (folios 29 y 30 cuaderno principal de tutela).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, 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 inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, pues estima que por sus condiciones personales y familiares, se le debe prestar tanto a ella como a su grupo familiar, la atención integral que se brinda a la población desplazada.

El ente accionado, solicita sea negada la protección constitucional, pues entiende que no ha

vulnerado derecho fundamental alguno, atendiendo a que negó la inclusión de la accionante junto con los miembros de su hogar, debido a que los hechos que generaron la declaración ocurrieron el 27 de julio de 2004 y la respectiva versión la rindió el 18 de julio de 2006, es decir mas de un año después de las circunstancias que generaron el desplazamiento, por lo que de acuerdo con la normatividad vigente, no es posible su inclusión dentro del citado registro.

El Juez de instancia negó la protección, debido a que la entidad accionada obró conforme a la normatividad que regula la inscripción dentro del Registro Único de Población Desplazada.

Teniendo en cuenta los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, vulneró los derechos fundamentales invocados por la señora María Antonia Martínez Armanza, al negar, por considerar extemporánea, su solicitud inclusión, junto con su grupo familiar, dentro del Registro Único de Población Desplazada.

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico la Sala analizará en primer lugar, si en el caso bajo revisión están dados los supuestos para el ejercicio de la acción de tutela por medio de agente oficioso.

Posteriormente se determinarán (i) las pautas de protección a la población desplazada; (ii) el término para presentar la declaración sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento; y posteriormente se hará relación al caso concreto.

3. Legitimación por activa. Agencia oficiosa.

El inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política, dispone: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.” (Resaltado fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en

uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.” (Resaltado fuera del texto original).

En efecto, aunque una de las características procesales de la acción de tutela es la informalidad,³ esta Corporación ha indicado que la legitimación para presentar la solicitud de amparo, así como para actuar dentro del proceso, debe encontrarse plenamente acreditada.⁴

Así, tanto el ordenamiento jurídico que regula la materia, como la jurisprudencia constitucional, coinciden en señalar que la legitimación por activa en la acción de tutela se refiere al titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados. Sin embargo, tanto las normas como la jurisprudencia, consideran válidas tres vías procesales adicionales para la interposición de la acción de tutela: (i) a través del representante legal del titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados (menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas); (ii) por intermedio de apoderado judicial (abogado titulado con poder o mandato expreso); y, (iii) por medio de agente oficioso.⁵

Frente a la interposición de la acción de tutela a través de un agente oficioso, esta Corporación ha señalado que conforme al artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 previamente citados, la agencia oficiosa se deriva de la imposibilidad del titular de los derechos fundamentales de promover su propia defensa ante el juez de tutela.

En este sentido, la Corte ha reiterado que la presentación de la solicitud de amparo a través de agente oficioso, tiene lugar cuando: (i) el agente oficioso manifiesta actuar en tal sentido; y, (ii) de los hechos y circunstancias que fundamentan la acción, se infiere que el titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentra en circunstancias físicas o mentales que le impiden su interposición directa.⁶

De igual forma, la Corte ha establecido que si se trata de agenciar derechos de menores de

edad, no se aplica el rigorismo procesal consistente en imponer al agente oficioso el deber de manifestar en la solicitud de tutela que el afectado en su derecho fundamental no está en condiciones de promover su propia defensa, aparte de que ello es obvio tratándose de los niños. En consecuencia, tratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve.

Lo anterior atendiendo a que la Corte Constitucional ha reconocido que terceros (sociedad y Estado) actúen en representación de los niños, aún a pesar de contar éstos con sus padres como representantes legales, previo el cumplimiento de unos supuestos o reglas para que opere la legitimación procesal, con miras a salvaguardar el interés superior de los niños, prevista en el artículo 44 del texto Superior.

Así lo ha reconocido esta Corporación, a partir de la interpretación del artículo 44 de la Constitución Política, conforme al cual: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores”. (Negrilla fuera de texto)

Así pues, en sentencia T-143 de 1997, la Corte le reconoció capacidad procesal a una madre de familia que interpuso una acción de tutela a favor de su hija y de algunas compañeras de estudio, todas menores de edad, quienes fueron expulsadas del colegio, por haber incurrido en el hurto de varios bienes de un establecimiento de comercio dentro de la jornada escolar pero por fuera de las instalaciones de clase, sin garantizarles el desarrollo de un proceso sancionatorio acorde con la garantía del derecho fundamental al debido proceso⁸. En dicha oportunidad, la Corte manifestó en relación con el alcance del artículo 44 de la Constitución Política y la legitimación activa lo siguiente:

“el artículo 44 de la Carta Política expresamente consagra lo contrario: toda persona puede exigir respeto por los derechos de los niños -no sólo de los que son sus hijos-, y también la sanción de quien los vulnere. Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática y reiterativa; por ejemplo, en la Sentencia C-041/959, manifestó:

“La consideración del niño como sujeto privilegiado de la sociedad produce efectos en distintos planos. La condición física y mental del menor convoca la protección especial del

Estado y le concede validez a las acciones y medidas ordenadas a mitigar su situación de debilidad que, de otro modo, serían violatorias del principio de igualdad (CP art. 13). Dentro del gasto público social, las asignaciones dirigidas a atender los derechos prestacionales en favor de los niños deben tener prioridad sobre cualesquiera otras (CP art. 350). Todas las personas gozan de legitimidad para exigir el cumplimiento de los derechos de los niños y la sanción de los infractores (CP art. 44). La coordinación de derechos y la regulación de los conflictos que entre éstos se presenten en el caso de que se vea comprometido el de un menor, debe resolverse según la regla pro infans (CP art. 44). Se observa que el trato especial que se dispensa al niño, lejos de ser un intento de conferirle protagonismo, no es otra cosa que un ensayo de igualación que realiza el mismo Constituyente: como el niño no sabe ni puede pedir, la Constitución autoriza a todos a que pidan por él; como el niño no puede hacer que sus derechos se impongan cuando entren en conflicto con los de los demás, la Constitución define directamente su prevalencia” (subraya fuera del texto).

En igual sentido, La Corte en sentencia T- 881 de 200110, analizó el tema de la personería jurídica para instaurar acción de tutela tratándose de la protección de los intereses de los menores. En esta sentencia se consideró que “cualquier persona está legitimada para actuar en representación de estos. Lo anterior se desprende de lo contemplado en el artículo 44 de la Carta Política (...), refiriéndose al ejercicio pleno de los derechos de los menores. En consecuencia, no sólo los padres, representantes por ministerio de la ley de los menores, pueden interponer una tutela para exigir de alguna autoridad la protección de los derechos de los niños, sino cualquier ciudadano tiene legitimidad para hacerlo”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, en la providencia T-864 de 200211, al resolver una acción de tutela instaurada por un padre de familia, en su condición de Presidente de la Asociación de Padres de una institución escolar, quien consideraba que la falta de terminación de una obra contratada entre la Secretaría de Educación Municipal de Cali y un ingeniero, ponía en serio riesgo el derecho a la vida de los menores, pues los muros inconclusos se estaban derrumbando; le permitió, nuevamente, a esta Corporación reiterar la jurisprudencia acerca de la legitimidad procesal de cualquier tercero para interponer la acción de tutela en interés de los derechos de los niños. Al respecto, la Corte consideró:

“3.1. Con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación (sentencias T-462 de 1993,

T- 143 y T-715 de 1999, T-963 de 2001 y T-881 de 2001, entre otras) lo primero que aclara esta Sala es que, en el presente caso, no existe falta de legitimidad del actor para instaurar la acción de tutela de la referencia, por cuanto el artículo 44 de la Constitución Política al consagrar los derechos de los niños, señala expresamente que “Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores”. Es decir, la norma constitucional, otorga la protección necesaria para que los menores puedan obtener un desarrollo armónico e integral y asegura el cumplimiento de estos derechos, sin mas requisitos que el actuar ante la autoridad competente para impedir su vulneración.

Al respecto, la Corte manifestó:

“A diferencia de lo afirmado por el Tribunal de tutela, esta Corte considera que cualquier persona puede interponer acción de tutela ante la eventualidad de una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del niño. La interpretación literal del último inciso del artículo 44 de la Carta, que permite a cualquier persona exigirle a la autoridad competente el cumplimiento de su obligación de asistir y proteger al niño, no puede dar lugar a restringir la intervención de terceros solamente a un mecanismo específico de protección de los derechos, vgr. La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Este entendimiento de la norma limitaría los medios jurídicos instituidos para la defensa de los derechos del menor, quien por su frágil condición debe recibir una protección especial”. (Sentencia T-462 de 1993) (Subrayado fuera de texto)

Por lo tanto, la prevalencia de los derechos de los niños consagrada constitucionalmente sobre los derechos de los demás, exige de todos los jueces de la República y autoridades encargadas de defenderlos su especial protección, y ello significa que antes de cualquier requisito formal, cuando está de por medio la vida e integridad de los menores, debe buscarse la manera de protegerla”. (Subrayado fuera de texto)

En posterior pronunciamiento, la Corte en sentencia T-1061 de 2004¹², estudió un caso en el que la Defensora de Familia del Centro Zonal Soatá del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar actuando en representación del menor de edad Fernando Arturo Manrique Salamanca, entabló una acción de tutela contra la Escuela Normal Superior La Presentación de Soatá – Boyacá, bajo la consideración de que ésta le había vulnerado su derecho fundamental a la educación. En esta acción de tutela se alegaba que la Defensora de Familia

del ICBF no tenía legitimación para instaurar la tutela en nombre de Fernando Arturo Manrique Salamanca, ya que éste tenía 17 años de edad y contaba con sus padres como representantes legales. En esta ocasión la Corte manifestó:

“el tema de la legitimidad para presentar una acción de tutela en favor de personas menores de 18 años de edad debe ser interpretado de manera más flexible con el fin de permitir la protección de los niños, los cuales forman parte de los sectores más vulnerables de la población y, normalmente, no cuentan con posibilidades para solicitar su amparo. Es por eso que el inciso segundo del artículo 44 de la Constitución expresa: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.” Lo anterior no significa renunciar en estos casos a las reglas sobre la legitimidad para entablar la acción de tutela, pero sí que el juez debe ser menos estricto en su aplicación cuando se trate de la protección de los derechos de los menores de edad, para lo cual habrá de analizar las circunstancias específicas de cada proceso específico”. (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Corte en sentencia T-494 de 2005¹³, resolvió un caso en el que se alegaba la falta de legitimación del Defensor de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien interpuso acción de tutela en representación de los menores Elizabeth Asunción, Leidy Paola y Joaquín Raúl Ortiz Gamboa¹⁴. En esta oportunidad esta Corporación sostuvo, luego de analizar el segundo inciso del artículo 44 de la Constitución Política, que conforme a la estructura lógica en que se encuentra construida la norma superior, resulta incontrovertible que si bien se acepta la vocación preferente de los padres para suplir la falta de capacidad procesal de sus hijos menores de edad, y que, por ello, es a la familia a la primera institución jurídica a la que se alude en la Carta Política para imponer la obligación de asistirlos y protegerlos, se ubican en igualdad de condiciones “a la sociedad y al Estado para participar en el deber de reconocer y asistir a los niños como sujetos privilegiados de la comunidad. No se trata entonces de una simple legitimación subsidiaria para velar por la efectiva protección de la niñez, por el contrario, corresponde a una típica asignación de competencias prioritaria o principal bajo el desarrollo del mismo axioma constitucional, pero sujeta en su ejercicio a determinados requisitos con la finalidad de no desconocer, por una parte, la vocación preferente de los padres en el cuidado y atención de los hijos como manifestación de la progenitura responsable que surge de la relación filial¹⁵ y, por la otra,

para no comprometer la validez constitucional de los principios de eficiencia, economía y celeridad que gobiernan el ejercicio de la función pública”.

En consecuencia, se consideró que sujetar a determinadas reglas constitucionales la posibilidad de que los terceros (sociedad y Estado) actúen en representación de los niños, aún a pesar de contar éstos con sus padres como representantes legales, pretende igualmente velar por la defensa del derecho fundamental a la intimidad familiar, previsto en el artículo 15 del Texto Superior.¹⁶

Por ende y partiendo de las citadas consideraciones, en la sentencia en cita, se determinaron los supuestos o reglas para que opere la legitimación procesal reconocida a la sociedad y al Estado, con miras a salvaguardar el interés superior de los niños, prevista en el artículo 44 del Texto Superior de la siguiente manera:

“En primer lugar, la sociedad representada por cualquier persona puede iniciar acciones de defensa de los derechos de los niños, sólo y en cuanto sea absolutamente indispensable para velar por su debida protección, (a) ya sea a título de agente oficioso cuando falten los padres como representantes legales¹⁷; (b) o directamente (i) cuando se pretende ejercer acciones en su contra, o (ii) cuando éstos incumplan injustificadamente su deber de cuidado y protección, o (iii) cuando se trate de promover acciones constitucionales, que por su propia naturaleza, como lo ha reconocido esta Corporación, suponen una ampliación en las reglas de la legitimación, v.gr. en la acción de tutela¹⁸.”

Las anteriores posiciones fueron reiteradas por esta Sala de Revisión en pronunciamiento reciente, así mediante sentencia T-348 de 2007¹⁹ se protegió el derecho a la educación, igualdad y libre desarrollo de la personalidad de una menor que se encontraba cursando 11 grado de bachillerato y había sido retirada del resto de su grupo escolar, atendiendo a su estado de gravidez, en aquella oportunidad la Corporación aceptó la representación de la menor a través de una persona que no demostró parentesco con la menor, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 44 del Texto Superior, en procura de brindar una especial protección a los intereses de la menor.

Ahora bien, de cara al asunto bajo estudio, en la demanda de tutela figura como accionante la señora María Antonia Martínez Armanza, junto con el señor José Carlos Martínez Almanza y la señora Milena Esther De Moya Moya, estos últimos a pesar de figurar como actores en el

escrito de tutela, no firmaron el referido libelo, intentándose por parte del Juzgado de instancia su posterior vinculación, hecho que no fue posible respecto del señor José Carlos Martínez. Adicionalmente a lo expuesto, dentro de la demanda de tutela se invoca la protección especial de los menores Luis Alfonso Martínez De Moya (1 año de edad), Luis Carlos Martínez (8 años de edad), Rosa Elena Martínez Moya (5 años de edad), Juan Carlos Martínez (13 años de edad, huérfano), Juan José Martínez (6 años de edad, huérfano), Martha Cecilia Roapín (sin documentos) al igual que a las menores que identificaron como La Keko (4 años de edad, huérfana) y La Toto (12 años de edad, huérfana). Como quedó expuesto a través de la jurisprudencia citada, la Sala considera que no existe inconveniente procedimental para que la señora María Antonia Martínez Armanza, haya invocado la acción de tutela en representación de los menores previamente relacionados, pues como se dejó claro, se debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política, además, cabe reiterar que tratándose de la protección de los derechos fundamentales de los niños, la Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve.

Por otra parte, en lo referente a la legitimación por activa respecto del señor José Carlos Martínez Almanza y la señora Milena Esther De Moya Moya, se tiene que una vez radicado el escrito de tutela, el despacho judicial que conoció de la misma, a través de auto de fecha 25 de septiembre de 2007, inadmitió la presente acción de tutela, con fundamento en lo señalado en el artículo 17 del decreto 2591 de 1991²⁰, en procura de aclarar si era intención de la señora María Antonia Martínez, actuar dentro de la acción de tutela de manera individual o en compañía de los arriba mencionados, atendiendo a que los hechos descritos en la acción no hacen referencia específica a la situación particular del señor Martínez Almanza, ni de la señora De Moya Moya.

En cumplimiento del auto anterior, mediante diligencia de notificación personal practicada el 26 de septiembre de 2007, se le puso de presente la providencia en cita a la señora Maira Antonia Martínez Armanza, así como a la señora Milena Esther De Moya Moya, respecto de ésta última, figura la observación suscrita por parte del funcionario notificador, indicando: “Que es su interés coadyuvar a presentar como accionante esta acción de tutela.”²¹

Adelantado el trámite anterior, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña, por medio de auto del 1 de octubre de 2007, ordenó tramitar la presente acción de tutela, vinculando a

Juan Carlos Martínez y Milena De Moya, sin embargo, estas personas no se pronunciaron respecto de la presente acción de tutela. Al respecto la Sala procede a aclarar que los mismos no acreditaron su calidad de accionantes dentro del presente trámite, ni pueden ser tenidos como tales, pues si bien, como se ha establecido en otras oportunidades, una de las características procesales de la acción de tutela es la informalidad,²² la legitimación para presentar la solicitud de amparo, así como para actuar dentro del proceso, debe encontrarse plenamente acreditada.²³

En tal sentido, para ser tenido como parte dentro del proceso de tutela, las personas interesadas en el desarrollo de la acción, deben cumplir con unos requisitos mínimos como lo es firmar la demanda de tutela, por parte de quien pretende actuar como accionante o de aquella persona que esta agenciando derechos a favor de terceros. Así para el caso objeto de estudio, tanto el señor José Carlos Martínez Almanza como la señora Milena Esther De Moya Moya, no acreditaron su legitimación por activa dentro de la presente acción de tutela, pues no firmaron la demanda, ni los hechos descritos en la misma hacen relación a su situación en particular, así como tampoco se encuentra demostrada alguna relación entre la señora Maria Antonia Martínez Armanza y los arriba mencionados, en consecuencia esta Sala no hará pronunciamiento alguno respecto de estas personas.

4. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de Jurisprudencia²⁴.

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 forzosa 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 familias²⁵”.

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 dispersión²⁶. 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 de 1997, 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”²⁷.

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.”²⁹

Bajo el mismo criterio la Corte Constitucional ha reiterado que la condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no se deriva del registro que para el efecto haga la

Red de Solidaridad Social³⁰. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha indicado que la negativa injustificada de inscripción en el registro en cuestión constituye una actuación que, por sí misma, atenta contra los derechos fundamentales de los desplazados. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que ante la denuncia de una persona que dice haber sido desplazada por la violencia, el funcionario respectivo debe asumir una postura sensible y responsable³¹ en la cual dé, como principales parámetros de evaluación, a la presunción de buena fe y al trato favorable del que son titulares conforme al artículo 13 de la Constitución. Al respecto se indicó:

“Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.”³²

Bajo los términos señalados, se pudo establecer que los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria deben corresponder a la gravedad de la situación para lo cual deben adoptar todos los esfuerzos y las medidas necesarias para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, los amigos y la familia. En tal sentido, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia que envuelve al desplazamiento, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados, correspondiéndole al juez de tutela, ordenar los correctivos necesarios para que la situación que esta haciendo mas gravosa la situación del desplazado, cese y se le proteja de manera adecuada, así por ejemplo, esta Corporación ha establecido en aquellas oportunidades en que sin razón material o jurídicamente atendible se ha negado el registro de una familia desplazada, se garantice los derechos fundamentales, ordenando la inscripción respectiva³³.

5. Término para presentar la declaración sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento. Interpretación favorable de las normas aplicables a la población desplazada.

5.1. En relación con la situación descrita, y de cara al caso bajo estudio, sobre el hecho de rendir la declaración ante la autoridad competente, sobre la condición de desplazados, esta Corte ha explicado que dicha condición, se adquiere de facto, mas no se adquiere por la certificación que al respecto haga una autoridad pública;³⁴ el desplazamiento forzado es una condición de hecho que está determinada por elementos objetivos, a saber: (i) la coacción ejercida que determina el desplazamiento, y (ii) que el desplazamiento se realice dentro de los límites del Estado.

Siendo la finalidad de la ley 387 de 1997, la protección efectiva de los derechos de los desplazados, se hace necesaria, en toda ocasión, una interpretación amplia de la misma, así como de las normas que regulan la materia, de manera tal que permita el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

“[p]ara realizar una interpretación razonable del inciso 2° del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito³⁵, se debe tener claro que el decreto que contiene el artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados. (...)”

La Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. El inciso segundo del artículo segundo del decreto 2569 de 2000, citado con anterioridad, es una norma que simplemente da pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados y no puede interpretarse como una camisa de fuerza.”³⁶

En consecuencia, el derecho a reclamar las garantías constitucionales es corolario de la situación de hecho en que se encuentra una persona determinada a raíz del desplazamiento forzado, y no emana de la inscripción o certificación que para tal efecto realice una autoridad

pública.

En relación con la situación descrita, en la sentencia C-047 de 2001 la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el término para solicitar la asistencia humanitaria. En dicha ocasión se concluyó que, en principio, el plazo estipulado por el legislador para reclamar las ayudas era razonable, y no desconocía ni hacía nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados. Sin embargo, la Corte señaló que este plazo sólo era razonable, si la persona desplazada que estuviera solicitando la ayuda no se encontrara en una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito. Al respecto la Corte estableció:

“11. En reiterada jurisprudencia³⁷, la Corte Constitucional ha dicho que el establecimiento de términos que predeterminan el normal desarrollo de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las Leyes (C.P. arts. 29 y 150). (...)

No obstante lo anterior, esta Corporación también ha manifestado³⁸ que si bien es cierto el Legislador tiene amplio margen de discrecionalidad para determinar los términos judiciales o administrativos, no es menos cierto que la decisión no puede ser arbitraria, por lo que la Corte debe ejercer un control constitucional de límites sobre la configuración legal de los plazos. En tal virtud, el término debe obedecer a criterios de razonabilidad y no puede introducir tratos discriminatorios.

12. En el asunto sub iudice, la Corte considera que el término de un año para presentar la solicitud de ayuda humanitaria es razonable. En efecto, el objetivo de la medida es atender de manera urgente las necesidades de las víctimas del conflicto armado, lo cual, en desarrollo del principio de solidaridad, encuentra sustento constitucional. Al mismo tiempo, tal y como lo sostuvo el Procurador, la norma acusada busca facilitar la debida y oportuna planeación de los gastos públicos, (...)

13. Ahora bien, algunos intervinientes consideran que la Corte debe proferir una sentencia condicionada que declare la exequibilidad de la norma en el entendido de que, en caso de presentarse fuerza mayor o caso fortuito, el término de un año deberá contarse desde el momento en que cesen los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.

La Corte coincide con ese argumento por la siguiente razón: esta Corporación no puede

desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos³⁹ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria”.

En virtud de los argumentos transcritos, la Corte declaró exequible la norma demandada bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud. En este punto, lo cierto es que la interpretación de aquello que constituye fuerza mayor o caso fortuito debe hacerse teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada. Por esta razón, el alcance de estos conceptos debe revisarse a la luz de estas nuevas realidades que el derecho debe regular. En este sentido, lo que no resultaría admisible es una interpretación de la Ley que resulte insensible a la especial protección constitucional de la cual es objeto la población desplazada a través, por ejemplo, de la exigencia de una carga probatoria alta o desproporcionada que haga prácticamente imposible la protección del derecho.

5.2. Ahora bien, el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a la población desplazada como sujeto de especial protección y atención constitucional. Una consecuencia de esta especial protección es que la interpretación de las normas que consagran sus derechos fundamentales deben tomar en consideración su especial condición. En este orden de ideas, cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997⁴⁰;

“2) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;”⁴¹ 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”⁴²

Las pautas de interpretación mencionada y los dramáticos hechos que rodean el fenómeno del desplazamiento forzado obligan a los jueces a tener en cuenta dos circunstancias fundamentales a la hora de aplicar las normas pertinentes:

a.- Las personas puestas en situación de desplazamiento forzado suelen desconocer sus propios derechos y este fenómeno no puede ser evaluado por el juez en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su extrema vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado⁴³.

b.- Las personas en situación de desplazamiento forzado pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades. Si esta situación se presenta, los jueces no pueden ser insensibles a ella a la hora de valorar el alcance de conceptos como “fuerza mayor” o “caso fortuito”⁴⁴.

Cuando se toman en consideración estos dos factores a la hora de interpretar y aplicar las reglas que definen el contenido, condiciones de acceso y alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada y en especial de la asistencia humanitaria de emergencia, se da cumplimiento, de una parte, a la especial protección y atención que demanda la persona desplazada por la violencia y, de otra, a los derechos fundamentales de las personas objeto de desplazamiento, consagrados en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario obligatorios para Colombia.

6. Caso Concreto

La entidad accionada refiere que no vulneró los derechos fundamentales de la accionante ni de su grupo familiar, atendiendo a que dio estricta aplicación a la normatividad que regula lo atinente al registro de la población desplazada, como es el caso de los artículos 8 y 11 del decreto 2569 de 2000⁴⁵, así indica que, una vez hecho el estudio del caso se determinó la no inclusión de la accionante dentro del RUPD, atendiendo a que las circunstancias que

originaron el desplazamiento, ocurrieron el 27 de julio de 2004 y los hechos los hizo manifiestos el 18 de julio de 2006. Como argumento adicional expone que el asunto objeto de debate, estructura un conflicto mas de tipo legal que de carácter constitucional, al respecto considera que la accionante cuenta con otro medio de defensa judicial pudiendo acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por su parte el Juez de instancia, adopta la posición expuesta por la entidad accionada, al considera que ésta no vulneró derecho fundamental alguno de la actora ni de los miembros de su grupo familiar, pues actuó conforme a lo establecido en las disposiciones legales vigentes, atendiendo a que la declaración donde manifiesta los motivos de su desplazamiento la hizo dos años después de ocurridos los hechos.

De acuerdo a la jurisprudencia referida y el caudal probatorio obrante, la Sala entrará a determinar, si en el presente asunto se han vulnerado los derechos fundamentales de las señora María Antonia Martínez Armanza, así como los de los miembros de su grupo familiar, especialmente los de los menores relacionados dentro del escrito de tutela, frente a la negativa por parte del ente accionado de inscribirlos en el Registro Único de Población Desplazada. En desarrollo del objetivo planteado en primer término se verificará lo atinente a las actuaciones surtidas frente a la entidad accionada, especialmente el sustento de las decisiones proferidas por la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad, para posteriormente determinar si las mismas se ajustan a los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales señalados por esta Corporación.

En el primer acto, a saber, la Resolución 1007 de fecha 07 de septiembre de 2006, se niega la inscripción dentro de la solicitante y los miembros de su hogar, por cuanto “El interesado efectuó la declaración y solicitó la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la ley 387 de 1997.”

Frente a la referida negativa, la accionante interpuso recurso de reposición, a través del cual explicó los motivos por los cuales, no le había sido posible realizar la declaración dentro del término legal. Sobre el particular expuso: “En el Copey tenía de estar viviendo ya tres años, vivíamos en el barrio las Flores, de donde mis hijos laboraban en varias actividades, yo siempre salía con ellos a donde iban a trabajar, en un trabajo que les salió para la vereda La Guitarra, mis hijos me mandaron a mercar al pueblo y ese día hice la compra y ellos me

dijeron que me viniera al otro día, cosa que hice, en el momento que nos íbamos a ir para la finca donde estaban mis hijos trabajando, me llegó la terrible noticia que dos de mis hijos fueron asesinados por los Paracos y ese día me quede en el valle donde una hija mía, donde la policía hizo el levantamiento y los dos cuerpos los trajeron en una ambulancia, y yo desde esa fecha quedé inconciente, porque mi mente se descontroló y a eso de los ocho días me llevaron al entierro (duraron ocho días en cuarto frío) donde tengo son vagos recuerdos del entierro de ellos, duré un año completito enferma, después del año empecé a recuperarme poco a poco; Yo y mi familia quedamos con mucho miedo y por el cual resolvimos mejor irnos para otra ciudad, antes de que otro grupo o el mismo que asesinó a dos hijos, nos matara a nosotros también, por esta razón llegamos a la ciudad de Ocaña donde vive uno de mis hijos y así fue como mi mente empezó a despejarse y mi cuerpo a recuperarse.”

La decisión recurrida fue confirmada a través de la Resolución No. C108 de junio 5 de 2007, bajo el mismo argumento del acto atacado, sin hacer ningún estudio sobre las circunstancias que generaron el desplazamiento y menos aún sobre los motivos que de alguna manera impidieron la declaración oportuna de la accionante ante la autoridad competente, como fue el hecho del trastorno a causa de la muerte de sus hijos y el miedo que generó el citado hecho, junto con el golpe emocional causado, lo que no le permitió tener lucidez durante los meses posteriores al hecho generador del desplazamiento; en igual sentido la actora informa en el escrito de tutela, que por su condición de campesinos no sabían que tenían que declarar los hechos que dieron lugar al desplazamiento y menos aún que existía una oficina encargada de atender este tipo de casos y brindar la ayuda necesaria para superar las circunstancias generadoras del desarraigo.

Frente al punto descrito, encuentra la Sala que los aspectos expuestos por la accionante se encuentran acordes con la realidad probatoria, pues se pudo determinar que es una persona de 77 años de edad, que no sabe leer ni escribir, que cuenta con una condición económica precaria, lo que se constata a través de la encuesta de SISBEN, donde figura con un puntaje de 5.98 en el nivel 146, adicionalmente a lo expuesto y de acuerdo con lo señalado por la señora Martínez Armanza, tiene bajo su cuidado a una serie de menores, cuatro de los cuales quedaron huérfanos⁴⁷, como consecuencia de los hechos generadores del desplazamiento.

De cara a lo expuesto, se extrae que el fundamento que tuvo Acción Social para negar la inclusión de la actora y su grupo familiar dentro del RUPD obedeció a una circunstancias de

carácter temporal, sin entrar a analizar los demás elementos que rodearon a la situación de desplazamiento, lo que contraría la obligación primordial del Estado, respecto de la protección a la población, particularmente la que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, cuyos derechos fundamentales deben ser resguardados por las autoridades, en la medida en que se juega la subsistencia digna de quienes se hallan en estas circunstancias.

Bajo el entendido señalado, no se puede aceptar que el término de un año fijado para adelantar la declaración de los hechos generadores de desplazamiento ante la autoridad competente, se edifica como una autorización para que el Estado eluda sus obligaciones y despoje de la atención debida a la población desplazada, argumentando la extemporaneidad para negar la ayuda tendiente al mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización.

Cabe aclarar además, que lo solicitado por la accionante hace relación a su inclusión dentro del Registro Único de Población Desplazada, a efectos de hacerse acreedora a la ayuda humanitaria brindada a aquellas personas que se encuentre en una situación de desplazamiento forzado, siendo esta una condición que se adquiere de hecho, sin necesidad de que exista una declaración que al respecto realice una autoridad pública, y que la Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada no constituye un requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados internos⁴⁸.

En atención a lo expuesto, la Sala no encuentra justificado que la entidad demandada se oponga a incluir en el Registro Único de Población Desplazada a la señora María Antonia Martínez Armanza y su núcleo familiar, especialmente a los menores que agencia a través de la presente acción de tutela, bajo el exclusivo argumento de la extemporaneidad de la declaración, sin tener en cuenta que la condición real de desplazado es el factor que debe motivar la inclusión del particular en ese Registro Único, en cuanto la ayuda humanitaria debe observar la verdad material y los objetivos señalados y no puede estar sujeta a plazos inexorables.

Ahora bien, en atención a lo esgrimido por ACCION SOCIAL, se puede concluir que en la valoración que esta entidad hizo de los hechos expuestos por la actora, no se interpretaron de manera favorable; ciertamente, la accionante puso de presente lo que a su juicio

constituía un caso de fuerza mayor que la imposibilitaba para elevar su solicitud de ayuda humanitaria dentro del año siguiente a los hechos que originaron su desplazamiento, esto es, el trastorno sufrido a causa de la muerte violenta de dos de sus hijos a manos de los denominados Paracos, hecho que no le permitió tener lucidez por un lapso de tiempo superior a un año, además desconocía el apoyo que se brinda a la población desplazada, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que se trata de gente campesina que no cuenta con ningún tipo de formación, pues como se dejó señalado la accionante es una persona de la tercera edad (77 años de edad) que no sabe leer ni escribir.

La situación descrita no mereció un análisis por parte de ACCION SOCIAL, la cual sin establecer someramente las circunstancias expuestas o verificar en algún grado si lo señalado se ajustaba a la realidad vivida en la zona de donde la actora se desplazó, consideró de forma inflexible que al presentarse de manera extemporánea la declaración a través de la cual puso en conocimiento de las autoridades competentes su situación los hechos generadores de desplazamiento hacía improcedente la solicitud de la actora, sin hacer alusión a las circunstancias que le impidieron adelantar la referida declaración, a fin de verificar si se estructuraba una causal de fuerza mayor.

Por otra parte, es prudente señalar que el hecho de exigir que se acuda a otro medio de defensa judicial diferente a la tutela, desconoce que esta corporación en varias ocasiones ha sostenido que “cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso. Por lo tanto, la Sala concluye que en principio la acción de tutela es procedente en el presente caso.” 49 Lo anterior atendiendo a que a una persona desplazada no se le puede exigir que acuda a otros medios o mecanismos de defensa judicial, pues el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia.

En consecuencia, al resultar procedente la solicitud de la accionante, para ampararle los derechos invocados se revocará la sentencia de instancia y, en su lugar, se dispondrá que en

el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, la entidad accionada realice los trámites pertinentes para que la señora María Antonia Martínez Armanza y su unidad familiar, especialmente los menores Luis Alfonso Martínez De Moya, Luis Carlos Martínez Moya, Rosa Elena Martínez Moya, Martha Cecilia Ropaín, Juan Carlos Martínez, Juan José Martínez, así como a las menores relacionadas en la demanda de tutela como La Keko y La Toto, sean inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, para que en un término máximo de 15 días empiecen a ser beneficiarios de la ayuda que corresponda, otorgada por el Gobierno Nacional.

A efectos de dar cumplimiento a lo ordenado y atendiendo a que no fue posible la plena identificación de dos menores relacionadas dentro de la presente acción de tutela, y sobre las cuales la señora Martínez Armanza se encuentra agenciando sus derechos, como es el caso de las denominadas La Keko y La Toto, esta Sala en procura de proteger los derechos fundamentales a las citadas, ordenará que a través de la Defensoría del Pueblo se inicien las gestiones necesarias para identificar plenamente a las menores y en caso de ser posible su identificación, adelante las gestiones pertinentes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, a efectos de registrar a las menores con sus nombres y apellidos.

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 la decisión adoptada por el Juzgado Segundo civil del Circuito de Ocaña quien negó la solicitud de amparo, para en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas de la señora María Antonia Martínez Armanza junto con su grupo familiar, especialmente a los menores Luis Alfonso Martínez De Moya, Luis Carlos Martínez Moya, Rosa Elena Martínez Moya, Martha Cecilia Ropaín, Juan Carlos Martínez, Juan José Martínez, así como a las menores relacionadas en la demanda de tutela como La Keko y La Toto.

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 que se inscriba en el Registro Único de Población Desplazada a la señora María Antonia Martínez Armanza, junto con su grupo familiar, dando especial prelación a los menores Luis Alfonso Martínez De Moya, Luis Carlos Martínez Moya, Rosa Elena Martínez Moya, Martha Cecilia Ropaín, Juan Carlos Martínez, Juan José Martínez, así como a las menores relacionadas en la demanda de tutela como La Keko y La Toto, para que en el término de quince (15) días empiecen a ser beneficiarios de la ayuda otorgada por el Gobierno Nacional.

TERCERO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que inicien las gestiones necesarias para identificar plenamente a las menores relacionadas dentro del escrito de tutela como La Keko y La Toto, y en caso de no ser posible su identificación, adelante las gestiones pertinentes ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, a efectos de registrar a las menores con sus nombres y apellidos.

CUARTO.- 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 SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA T-647 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TUTELA-No cumplen la finalidad esencial constitucional relativa a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada/FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO-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 (Aclaración de voto)

OBLIGACION JURIDICA-Característica fundamental de las normas jurídicas de decisiones judiciales que constituyen normas jurídicas particulares/COACCION JURIDICA-Característica fundamental del derecho diferente de la moral (Aclaración de voto)

OBLIGACION-Término que se usa en el ámbito del lenguaje normativo como medio típico para formular mandatos que son a su vez normas (Aclaración de voto)

OBLIGACION-Se usa en un enunciado prescriptivo que refiere obligatoriedad de una acción/OBLIGACION-Se usa en medio de un discurso o argumentación cuyo referente es una obligación existente o no (Aclaración de voto)

OBLIGACION DE HACER-Teoría predictiva y Teoría normativa/OBLIGACION-Proposición acerca de la existencia de normas con fuerza vinculante/OBLIGACION-Enunciados normativos son usados para expresar una obligación y para justificar una conclusión normativa relativa a las consecuencias de su incumplimiento (Aclaración de voto)

OBLIGACION JURIDICA-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 (Aclaración de voto)

DERECHO-Regula su propia creación y aplicación/SISTEMA JURIDICO-Prevé y regula el uso de la fuerza (Aclaración de voto)

NORMA JURIDICA-Contentiva de una obligación jurídica que incluye la capacidad de inducir su cumplimiento por la fuerza o sancionar su incumplimiento (Aclaración de voto)

ORDENAMIENTO JURIDICO-El poder policivo institucionalizado en cabeza del Estado obliga a los asociados a obedecer las normas jurídico-positivas a través de la coacción (Aclaración de voto)

COACCION-Característica esencial del derecho/DESOBEDIENCIA-Moviliza el poder coactivo del Estado para imponer la sanción correspondiente (Aclaración de voto)

HETERONOMIA-Obligación a obedecer normas impuestas al individuo desde el exterior/MORAL-Ambito de la libertad individual/AUTONOMIA POR ANTONOMASIA-Obediencia sólo a las normas que se impone el individuo a si mismo de manera libre (Aclaración de voto)

CONVIVENCIA PACIFICA-Es necesaria la coacción de la voluntad de los individuos para que obedezcan las normas de convivencia/COACCION-Es lo que diferencia el derecho de la moral (Aclaración de voto)

NORMAS JURIDICAS-Tienen que ser necesariamente normas que encierran un mandato, un imperativo o una obligación para el destinatario de las mismas/DECISIONES JUDICIALES-Tienen que estar caracterizadas por constituir obligaciones jurídicas cuya obediencia se debe garantizar por la coacción del mismo sistema jurídico/OBLIGACION JURIDICA-No existe ni tiene validez si dependiera de la voluntad del obligado (Aclaración de voto)

OBLIGACION CIVIL-Vínculo en virtud del cual el acreedor puede exigir al deudor una prestación de dar, hacer o no hacer (Aclaración de voto)

OBLIGACION CIVIL-Carácter coercitivo permite distinguirla de la obligatoria natural (Aclaración de voto)

OBLIGACION JURIDICA-Obligatoriedad independiente o incluso en contra de la voluntad del obligado como característica esencial de la norma jurídica y de derecho (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Acepta que haya excusa para no cumplir con la obligación de atención por insuficiencia de recursos económicos en sentencia T-025/04 (Aclaración de voto)

DECISIONES JUDICIALES-Falta de claridad y precisión respecto de la exigencia de

cumplimiento efectivo de la obligación del Estado de atender de manera integral a la población desplazada (Aclaración de voto)

SALAS DE REVISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Reconocen derechos pero no se obliga ni se coacciona al Estado para que atienda y proteja de manera efectiva los derechos de la población desplazada/ESTADO-Tiene la obligación jurídica de atender a los desplazados de manera integral desde la ayuda humanitaria hasta la recuperación y estabilización socio-económica (Aclaración de voto)

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No sólo ha desconocido el concepto de obligación jurídica que deben cumplir las decisiones judiciales sino que se ha limitado a dar órdenes generales y abstractas en materia de desplazamiento forzado (Aclaración de voto)

FALLOS DE TUTELA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Deben abordar de manera directa, clara y coherente el efectivo cumplimiento de la obligación del Estado respecto de la atención integral de los desplazados (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Debe declarar clara y expresamente que el Estado tiene la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a la población desplazada (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Orden a diferentes entidades del Estado de una serie de acciones encaminadas a salvaguardar los derechos fundamentales de la población desplazada en sentencia T-025/04 (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de órdenes dadas en sentencia T-025/04 para salvaguardar los derechos fundamentales de la población desplazada por parte de entidades del Estado (Aclaración de voto)

ACCION DE TUTELA-Principios rectores/CUMPLIMIENTO FALLOS DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Actuaciones judiciales aseguran en cabeza del juez de primera instancia la competencia correspondiente (Aclaración de voto)

INCIDENTE DE DESACATO Y CUMPLIMIENTO DE FALLOS DE TUTELA-Fines (Aclaración de voto)

ACCION DE TUTELA-Deber del juez de instancia de garantizar que la orden impartida en el trámite se cumpla de manera pronta y eficaz (Aclaración de voto)

PERSONAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA-Constituyen sujeto de especial protección constitucional (Aclaración de voto)

ACCION DE TUTELA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Mecanismo constitucional para el amparo de sus derechos fundamentales (Aclaración de voto)

AYUDA DE EMERGENCIA DE POBLACION DESPLAZADA-Corte Constitucional ha avalado que se diluya en el tiempo (Aclaración de voto)

DESPLAZAMIENTO FORZADO-No se debe omitir la razón de ser de la política de atención a la población desplazada es decir, el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que causa la violación de los derechos fundamentales (Aclaración de voto)

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Pierde eficacia dado que la orden emitida no genero una inmediata protección (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Imposición de turnos distrae el efectivo cumplimiento de la obligación principal del Estado cual es la garantía de los derechos y la atención integral a los desplazados (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Estado justifica la falta de atención en la falta de recursos presupuestales (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Recursos económicos para los programas estatales de atención serán suficientes en la medida que el gobierno nacional decida proveerlos/CONSTITUCION POLITICA-Asigna al gobierno nacional la iniciativa exclusiva para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y del Presupuesto general de la Nación (Aclaración de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Por ser Colombia un Estado Social de Derecho el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Los gastos para su atención deben tener prioridad dentro del gasto

público social (Aclaración de voto)

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Problema de tierras, ubicación geográfica y de vivienda (Aclaración de voto)

DESPLAZAMIENTO-Implica migración con la esperanza de encontrar un mejor estilo de vida ya que en el que estaban por causa de la violencia no se puso desarrollar (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Ausencia del Estado para prevenir, cesar y remediar definitivamente la citación de vulnerabilidad manifiesta (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Estabilización socio-económica debe interpretarse armónicamente con el derecho a una reparación por ser víctimas del desplazamiento forzado (Aclaración de voto)

ESTABILIZACION SOCIO-ECONOMICA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Derecho a la vivienda constituye punto de partida para el desarrollo de un proyecto de vida en sociedad (Aclaración de voto)

ESTABILIZACION SOCIO-ECONOMICA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Debe enfocarse a que vuelvan a su estilo de vida anterior, sus costumbres y a la tierra como medio de producción y subsistencia (Aclaración de voto)

POBLACION DESPLAZADA-Gobierno tiene la obligación de cesar el estado de vulnerabilidad haciendo efectiva la recuperación de los bienes y otorgando condiciones de vida normal (Aclaración de voto)

FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Ordenes de carácter general y abstracto hacen nugatorios los derechos relativos a la adjudicación de tierras para su reubicación, estabilización socio-económica, propiedad y posesión (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Debe expresar claramente que el principio rector es que el Estado tiene la obligación de garantizarle a los desplazados el goce efectivo de sus derechos (Aclaración de voto)

DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Tienen que ser verdaderas normas jurídicas particulares, obligaciones jurídicas susceptibles de coacción que no pueden quedar a la voluntad del Estado (Aclaración de voto)

GOBIERNO NACIONAL-Tiene la obligación jurídica de destinar los recursos necesarios para atender de manera integral el desplazamiento forzado (Aclaración de voto)

ADJUDICACION DE TIERRAS PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Fallos de la Corte Constitucional deben ser claros, concretos y específicos en cuanto a las condiciones de tiempo, lugar y entidad responsable para evitar dilaciones (Aclaración de voto)

Referencia: expediente T-1829100

Acción de tutela instaurada por María Antonia Martínez Armanza y otros, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Unidad Territorial Norte de Santander-.

Magistrada Ponente:

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Novena de Revisión, aclaro mi voto a la presente decisión, para lo cual me permito reiterar mis argumentos jurídicos en relación con el tema del desplazamiento y las sentencias de esta Corte, relativos a la obligación jurídica del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada por la violencia, argumentos que considero continúan siendo válidos en el caso que hoy nos ocupa.

Por consiguiente, expondré a continuación mi posición jurídica y las razones de mi discrepancia frente a las decisiones que viene adoptando 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.⁵⁰

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.⁵¹

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”.⁵²

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.

Esto último es lo que diferencia en últimas la obligación jurídica de la obligación moral. La idea de que el derecho es algo diferente de la moral y de que existe por tanto una diferencia fundamental entre la obligación jurídica y la moral es un legado de la cultura jurídica laica y del positivismo jurídico. Así las dos características diferenciadoras son que el derecho regula su propia creación y aplicación, para lo cual además de las normas de comportamiento o “primarias” tiene normas “secundarias” o de “segundo grado” que son aquellas que regulan la producción y el uso de normas, que instituyen o distribuyen poderes normativos o competencias. En segundo lugar, los sistemas jurídicos prevén y regulan el uso de la fuerza.⁵³

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.⁵⁴

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 coaccionar⁵⁵ 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.⁵⁶

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.⁵⁷ 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 imperativos⁵⁸. 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”⁵⁹. 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”⁶⁰(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.

(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 Justicia⁶¹ .

(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.⁶²

(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.⁶³

(iv) Los incumplimientos del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y de Justicia y de las entidades territoriales.⁶⁴

(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.⁶⁵

(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.⁶⁷

(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.⁶⁸

(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.⁶⁹

(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.⁷⁰

(xi) Los incumplimientos del Director de Acción social, del Ministerio del interior y de justicia, de la Dirección Nacional de Planeación.⁷¹

(xii) Los incumplimientos del Director de Acción Social.⁷²

(xiii) Los incumplimientos de la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.⁷³

(xiv) Los incumplimientos del Ministerio de Educación Nacional.⁷⁴

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.

Como ya se indicó, uno es el trámite de cumplimiento del fallo de tutela, y otro el correspondiente al incidente de desacato.

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 emergencia⁷⁵ 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 pública⁷⁶, 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 efectué 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, sí 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.

Por esta razón, los recursos económicos para los programas estatales de atención a la población desplazada serán suficientes en la medida en que los órganos estatales competentes y, en particular, el Gobierno Nacional, decidan proveerlos, sobre todo teniendo

en cuenta que según el Art. 154 de la Constitución asigna al Gobierno Nacional la iniciativa exclusiva para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse (Art. 150, Num. 3, C. Pol.) y para la expedición del presupuesto general de la Nación (Art. 150, Num. 11, y 346 C. Pol.).

4.2. De acuerdo con la Constitución Política, por ser el colombiano un Estado Social de Derecho (Art. 1°), 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.

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 políticas⁷⁷ 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 ingresos⁷⁸.

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 Corte⁷⁹ 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 Corte⁸⁰, 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.

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, pues no basta con que estén sometidos a una espera interminable para el otorgamiento de las ayudas, sino que también una vez suplida la excusa del gobierno, que es la falta de recursos, tampoco sea propiciado en razón a una carencia de interés político por remediar su situación, lo que abiertamente choca con todos los postulados humanitarios y las obligaciones del Estado frente al estado de vulnerabilidad de los desplazados por la violencia y la consecuente vulneración masiva de los derechos fundamentales que implica.

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 apropiarse 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.

Por las razones expuestas, reitero mi discrepancia frente a los fallos que viene adoptando esta Corte en materia de protección 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

1Decreto 2591 de 1991 Artículo 17. Corrección de la solicitud. Si no pudiese determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de tres días, los cuales deberán señalarse concretamente en la correspondiente providencia. Si no la corrigiere, la solicitud podrá ser rechazada de plano.

2 RTICULO 1o. DEL DESPLAZADO.Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

3 El artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, establece:“a acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado.

En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. (...)”

4 En este sentido, ver entre otras, las siguientes sentencias: T-978 de 2006, T-912 de 2006, T-542 de 2006, T-451 de 2006, T-451 de 2006, T-356 de 2006 y T-809 de 2003.

En la sentencia T-899 de 2001 esta Corporación afirmó que: “La exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo”.

5 Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-947 de 2006, T-798 de 2006, T-552 de 2006, T-492 de 2006, y T-531 de 2002.

6 Al respecto, ver entre otras, las siguientes sentencias: T-623 de 2005, T-693 de 2004, T-659 de 2004, T-294 de 2004, T-452 de 2001 y SU-706 de 1996.

7 MP. Carlos Gaviria Díaz.

8 En este caso, ambas instancias, consideraron que la actora estaba legitimada para solicitar la tutela judicial de los derechos fundamentales de su hija, pero no para actuar en representación de las otras estudiantes; estimaron las Salas de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga y de la Corte Suprema de Justicia que, como los padres de las demás menores no le otorgaron poder a la accionante para que las representara, ni ella cumplió con el requisito que el Decreto 2591 de 1991 exige al agente oficioso -explicar porqué la persona a cuyo nombre actúa no puede acudir en defensa de sus propios derechos-, debía negársele personería para actuar en su nombre.

9 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

12 MP. Manuel José Cepeda Espinosa

13 MP. Rodrigo Escobar Gil.

14 Niños de 15, 12 y 10 años de edad, respectivamente.

15 Véase, por ejemplo, las sentencias T-462 de 1993, T-498 de 1994, T-408 de 1995 y T-041 de 1996.

16 Sobre la intimidad en sus diversas esferas de protección puede consultarse la sentencia T-787 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil.

17 Dispone, al respecto, el artículo 47 del Código de Procedimiento Civil: “Agencia oficiosa procesal. Se podrá promover demanda a nombre de persona de quien no se tenga poder, siempre que esté ausente o impedida para hacerlo; para ello bastará afirmar dicha circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado por la presentación de aquélla. El agente oficioso deberá prestar caución dentro de los diez días siguientes a la notificación a él del auto que admita la demanda, para responder de que el demandante la ratificará dentro de los dos meses siguientes. Si éste no la ratifica, se declarará terminado el proceso y se condenará al agente, a pagar las costas y los perjuicios causados al demandado. La actuación se suspenderá una vez practicada la notificación al demandado del auto admisorio de la demanda. El agente deberá obrar por medio de abogado inscrito, salvo en los casos exceptuados por la ley”. (Subrayado por fuera del texto original).

18 Véase, sentencias T-462 de 1993, T-498 de 1994, T-408 de 1995, T-143 de 1999, T-963 de 2001 y T-864 de 2002.

19 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

20 Artículo 17. Corrección de la solicitud. Si no pudiese determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de tres días, los cuales deberán señalarse concretamente en la correspondiente providencia. Si no la corrigiere, la solicitud podrá ser rechazada de plano.

Si la solicitud fuere verbal, el juez procederá a corregirla en el acto, con la información adicional que le proporcione el solicitante.

22 El artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, establece: “La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar

por medio de apoderado.

En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. (...)”

23 En este sentido, ver entre otras, las siguientes sentencias: T-978 de 2006, T-912 de 2006, T-542 de 2006, T-451 de 2006, T-451 de 2006, T-356 de 2006 y T-809 de 2003.

En la sentencia T-899 de 2001 esta Corporación afirmó que: “La exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo”.

24 La Sala Novena de Revisión se ha pronunciado acerca de esta materia en las Sentencias T-966 de 2007 y T-297 de 2008, entre otras. Posición que será reiterada en esta sentencia por existir similitudes con el caso a evacuar.

25 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

26 Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

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

28 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..

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

30 Sobre este asunto en la sentencia T-770 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se indicó: “Hay que decir que, sin desconocer que la condición de desplazadas por la violencia pueda ser ajena a algunas de las familias asentadas en la franja de terreno ya indicada, ninguna autoridad municipal se encuentra legitimada para negar una condición material de desplazamiento forzado por el sólo hecho de que las personas afectadas no se hayan inscrito

en el registro nacional de tal población. Como lo ha indicado la Corte, esta es una calidad que se adquiere por el hecho cierto del desplazamiento y no porque una autoridad tenga a bien reconocerla. Es decir, el Estado, a través de ninguna de sus entidades, se halla legitimado para desconocer, por razones simplemente formales, el hecho de haber sido desplazado por el conflicto armado colombiano. El registro de la población desplazada debe concebirse como una herramienta orientada a la racionalización de las políticas de atención y protección de tal población y no como un presupuesto ineludible para asumir esa calidad”.

31 Cfr. sentencia T-1094 de 2004, M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.

32 Sentencia T-327 de 2001, Sala Sexta de Revisión, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 Véase, entre otras, la reciente sentencia T-175 de 2005 dictada por la Sala Primera de Revisión, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

34 Ver sentencias T-227 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-327 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T- 1346 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Decreto 2569 de 2000. Artículo 2.” (...)El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber: 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.”

36 Sentencia T 268 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido, sentencia T - 327 de 2001.

37 Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-166 de 1995, C-040 de 1997, C-078 de 1997, C-351 de 1994, C-370 de 1994, entre otras.

38 Pueden verse las sentencias C-078 de 1997, C-418 de 1994, C-327 de 1997 y C-742 de

1999.

39 Sobre el tema de desplazamiento de campesinos, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000, T-448 de 2000 y T-227 de 1997.

40 El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 predica: “Artículo 2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente Ley se orienta por los siguientes principios:

1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4º. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5º. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6º. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7º. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8º. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la Ley.

9º. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

41 Sentencia T-025 de 2004.

42 Idem.

43 Al respecto, la sentencia T-025/04 dispuso lo siguiente: “También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”⁴³ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁴³, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁴³ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”⁴³. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”⁴³, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

44 Sobre este aspecto la sentencia C-047/01 indicó: “(...) esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos⁴⁴ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. (...)”

45 Artículo. 8º—Oportunidad de la declaración. La declaración a que se refieren los artículos anteriores, deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento. Artículo 11 De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: (...) 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto

proceden los recursos de ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.

46 Información consultada en la pagina web del Departamento Nacional de Planeación Encuesta SISBEN.

47 Juan Carlos Martínez, Juan José Martínez, y las menores que identificó como La keko y La Toto.

48 Sentencia T-175 de 2005 MP. Jaime Araújo Rentería.

49 T-563 de mayo 26 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monrroy Cabra

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

51 Ibidem.

52 Opus cit.

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

54 Ver Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Porrua, 1998.

55 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.

56 Sobre este tema consultar en Hans Kelsen, Teoría del Estado, Editorial Cycacan, 2004.

57 Sobre este tema ver Emmanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Alianza, 1997.

58 Ver Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, Págs. 69-101.

59 Francesco Carnelluti, Teoria generale del diritto, Roma, 1946, Págs. 67-68.

60 Giorgio Del Vecchio, Lezioni di filosofia del diritto, Roma, 1953, Pág. 230.

61 Auto 050 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

62 Auto 185 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

63 Auto 176 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

64 Auto 177 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

65 Auto 178 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

66 Auto 218 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

67 Auto 266 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

68 Auto 027 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

69 Auto 058 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

70 Auto 081 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

71 Auto 082 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

72 Auto 167 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

73 Auto 169 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

74 Auto 170 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

75 Decreto 2569 de 2000 Artículo 20

76 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.

77 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”

78 T-602 de 2003

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