

Sentencia T-740/04

ACCION DE TUTELA-Procedencia respecto a desplazados/DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-
Ordenes proferidas por la Corte Constitucional para su protección

Acción de tutela instaurada por Edelberto Quintero Arias, Nilfa Ducuara Yara y Joba González
García contra la Red de Solidaridad Social y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., seis (6) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias
constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de la tutela instaurada por Edelberto Quintero Arias, Nilfa
Ducuara Yara y Joba González García contra la Red de Solidaridad Social y otros.

I. ANTECEDENTES

A. La tutela interpuesta

Edelberto Quintero Arias, Nilfa Ducuara Yara y Joba González García interpusieron acción de
tutela contra la Red de Solidaridad Social de Ibagué, el Inurbe, Fonvivienda y el ICBF, pues
consideraron que estas entidades han vulnerado sus derechos fundamentales a la vida, a la
salud y a la vivienda al negarse a registrarlos como desplazados, al no suministrarles la
ayuda humanitaria que requieren en razón de la condición de desplazamiento en que se
hallan o al no continuar con el suministro de esa ayuda. Por tal motivo, solicitan se le ordene
a la Red de Solidaridad Social y a las demás entidades, el suministro de ayuda humanitaria,
de servicios de salud, de subsidio de vivienda y el otorgamiento de créditos productivos.

El 15 de agosto de 2003 la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Ibagué tuteló los
derechos fundamentales invocados por Nilfa Ducuara Yara y Joba González García e impartió

órdenes a la Red de Solidaridad Social y a Fonvivienda. No obstante, el fallo fue impugnado por la Red de Solidaridad y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 8 de octubre de 2003, declaró la nulidad de lo actuado. Esta Corporación afirmó que, como quiera que a los Ministerios de Protección Social y Medio Ambiente no se les atribuía un hecho u omisión que justifique su vinculación como accionados, la competencia radicaba en los juzgados de circuito.

En razón de ello, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ibagué avocó conocimiento y ordenó la vinculación de las entidades accionadas, con excepción de aquellas excluidas por la Corte Suprema de Justicia.

B. Respuesta de las entidades accionadas

El Inurbe, el ICBF y Fonvivienda se opusieron a la procedencia de la tutela pues afirmaron que no habían incurrido en vulneración de derecho fundamental alguno.

La Red de Solidaridad Social informó que Edilberto Quintero Arias no se encuentra inscrito en el registro nacional de población desplazada; que se estableció que tenía carta de remisión para la prestación de servicios en salud y vivienda y que por ese motivo se suspendieron tales ayudas y se profirió una resolución de no inclusión por extemporaneidad que fue confirmada en segunda instancia.

Informó además que Joba González García se encuentra inscrita en el registro nacional de población desplazada desde el 8 de abril de 2002; que se le hizo entrega de alimentos y kits humanitarios por el término de tres meses, es decir, de manera oportuna y completa; que solicitó su remisión al Banco Agrario con miras a la concesión de créditos para su estabilización socioeconómica y que fue remitida a una Caja de Compensación con miras al otorgamiento de un subsidio para la adquisición de vivienda.

Indicó también que Nilfa Ducuara Yara está inscrita desde el 15 de junio de 1999; que se encuentra en lista, con el turno 1441, para recibir la ayuda humanitaria; que debe solicitar su remisión al Banco Agrario con miras a la concesión de créditos para su estabilización socioeconómica y que fue remitida a una Caja de Compensación para el otorgamiento de un subsidio para la adquisición de vivienda.

La Red de Solidaridad explicó que la prestación del servicio de salud incumbe a las secretarías municipales y departamentales de salud, siendo su única función la de certificar el estado de desplazamiento. Planteó que para efectos de la estabilización socioeconómica de los desplazados es necesario contar con la colaboración de las entidades que tienen líneas de crédito especiales como IFI, Finagro o Banco Agrario, pero que eso no era responsabilidad de esa entidad y, finalmente, en cuanto a los subsidios para la adquisición de vivienda, señaló que se tramitan ante el Inurbe, en liquidación, o Fonvivienda.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El 7 de noviembre de 2003, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ibagué negó el amparo invocado por Edelberto Quintero Arias, por no estar inscrito en el registro nacional de población desplazada, y tuteló los derechos invocados por Nilfa Ducuara Yara y Joba González García. Para este último efecto le ordenó a la Red de Solidaridad Social y a Fonvivienda que en las 72 horas siguientes a la notificación del fallo inicien las gestiones tendientes a solucionar, en un término no superior a tres meses, la situación precaria de las actoras pero atendiendo la disponibilidad presupuestal existente.

III. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA SALA

Ante la confusión que se advertía en el escrito de tutela, el 11 de mayo de 2004 esta Sala de Revisión ordenó se recaudaran los testimonios de los actores para que precisaran las circunstancias relacionadas con su condición de desplazamiento y la actitud asumida por las entidades accionadas. Estas pruebas fueron practicadas por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Ibagué.

Edilberto Quintero Arias manifestó que vivía en la Finca San Antonio, localizada en Villarrica, Tolima, y que debió abandonarla por cuanto la guerrilla exigió que a ella se vincularan sus hijos. Explica que como se opuso a esa situación, fue obligado, bajo amenaza de muerte, a abandonarla. Indica que después de un tiempo logró vender la finca, aunque a un precio muy bajo, y que ese dinero ya se le acabó. Informa que la Red de Solidaridad le suministró tres mercados y tres meses de arriendo y que le dio una remisión al Inurbe pero que cuando fue esta entidad ya había sido suprimida. Solicita que se le preste ayuda en materia de salud y de vivienda pues a sus 66 años de edad no tiene dónde vivir.

Joba González García, por su parte, informó que había sido desplazada de San Antonio, y que la Red de Solidaridad le colaboró con tres mercados y tres meses de arriendo. Indicó que contaba ya con 77 años de edad y que ante la falta de ayudas adeudaba el arriendo y su alimentación.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. En múltiples pronunciamientos esta Corporación se ha ocupado del fenómeno de desplazamiento forzado que, como consecuencia del conflicto interno, desde hace años afecta a la población colombiana, fundamentalmente a la población rural. En esas oportunidades ha planteado las profundas implicaciones de ese fenómeno y el gran impacto que tiene en los derechos fundamentales de los afectados. Se ha indicado que las connotaciones del desplazamiento son de tal índole, que ya no sólo se está ante la vulneración generalizada y sistemática de los derechos fundamentales de la población directamente afectada por él sino ante un fenómeno que, por sus dimensiones, compromete el futuro del país en los próximos 30 o 40 años.

La jurisprudencia de esta Corporación, de manera firme y reiterada, ha protegido los derechos fundamentales de la población desplazada y, ya sea en Sala Plena o a través de sus Salas de Revisión, ha dispuesto una amplia gama de medidas orientadas a ese propósito. No obstante, el alcance de tales pronunciamientos ha sido limitado pues ha topado con las dificultades generadas, entre otras cosas, por la insuficiencia de políticas públicas verdaderamente comprometidas con la solución de la problemática que afecta a la población desplazada y con la falta de la disponibilidad presupuestal requerida para el cumplimiento de las políticas adoptadas. De esta manera, muchas órdenes impartidas a autoridades públicas como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada se reducen, en el mejor de los casos, al suministro de tres mercados -uno cada mes-, tres meses de arriendo y la remisión a otras entidades públicas para la prestación de servicios de salud, educación, créditos productivos y subsidios de vivienda, servicios estos que sólo en ocasiones excepcionales logran concretarse.

2. Ante esta situación, la Sala Tercera de Revisión, en la Sentencia T-025-04, emprendió la revisión de 108 expedientes de tutela interpuestos por 1150 núcleos familiares, con un promedio de 4 personas por núcleo. En ese pronunciamiento, se hizo un detenido análisis de

las solicitudes presentadas a las entidades encargadas de atender a la población desplazada, de las pretensiones planteadas en las solicitudes de tutela instauradas contra esas instituciones, de las respuestas suministradas por estas entidades y de las razones con base en las cuales la mayoría de los jueces de instancia negaron el amparo pretendido y sólo algunos lo concedieron.

Luego de ello, la Sala planteó los problemas jurídicos advertidos con ocasión de la revisión de esos fallos y para resolver tales problemas resumió la línea jurisprudencial de la Corte en materia de derechos de la población desplazada; examinó la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento, los resultados de esa política y los problemas más protuberantes de la política pública existente y de sus distintos componentes; estudió la insuficiencia de recursos disponibles y su impacto en la implementación de la política pública; constató si tales acciones y omisiones constituyen un estado de cosas inconstitucional; precisó los deberes constitucionales de las autoridades frente a obligaciones de carácter prestacional, inclusive en relación con derechos como la vida y la seguridad; precisó también los niveles mínimos de protección que deben ser garantizados a la población desplazada aun después de una redefinición de prioridades ante la insuficiencia de recursos o deficiencias en la capacidad institucional y, finalmente, ordenó las acciones que deberán adoptar las distintas autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada. Las consideraciones sobre todos estos puntos, fueron resumidos de la siguiente manera en ese fallo:

La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños... Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla... Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será

declarado formalmente en esta sentencia...

A pesar de que en el año 2003 el número de nuevos desplazados disminuyó y que respecto de la población desplazada las autoridades han identificado la urgencia de atender adecuadamente su situación, han diseñado una política para su protección y han desarrollado múltiples instrumentos para su ejecución, las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada...y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos...no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997 que desarrollaron los derechos constitucionales respecto de los desplazados, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos...

En efecto, si bien el gasto social y de atención a la población marginada es considerado como gasto prioritario, y existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en una ley de la República, así como un marco reglamentario detallado, y una cuantificación del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.

Tal vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional...tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el experticio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios

compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado... Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos...

Ese mínimo de protección que debe ser oportuna y eficazmente garantizado... implica (i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.

Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se

restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente.

La Corte fija un plazo de dos meses al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada para definir el nivel de recursos que efectivamente se destinarán a cumplir las obligaciones asumidas por el Estado, sin que los derechos mínimos anteriormente mencionados puedan dejar de ser protegidos de manera oportuna y eficaz. En caso de que sea necesario redefinir prioridades y modificar algunos aspectos de la política estatal para cumplir esta orden, se concederá al mismo Consejo un plazo de un año para este efecto, durante el cual en todo caso se habrán de respetar los mínimos señalados.

Con el fin de que garanticen los derechos de los tutelantes también ordenará que se de respuesta de fondo, completa y oportuna a las peticiones de ayuda que originaron la presente demanda, siguiendo los lineamientos señalados por la jurisprudencia de la Corte.

En seguida, la Sala Tercera de Revisión se pronunció en relación con las órdenes a que había lugar en razón de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional y en relación con las solicitudes planteadas en cada uno de los expedientes sometidos a revisión. Lo hizo de la siguiente manera:

Esta Corporación ha emitido dos tipos de órdenes, dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos objeto de tutela. Ha proferido órdenes de ejecución simple, generalmente referidas a órdenes de abstención o de acción que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras. También ha dictado órdenes complejas, que exigen procesos de ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.

En el caso presente, la Sala Tercera de Revisión dará dos tipos de órdenes. Unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan

o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.

10.1. Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional.

En cuanto a las órdenes necesarias para superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales, la Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias, y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios.

Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Ello no implica que por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia.

10.1.1. Por ello, en primer lugar y dado que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención a la población desplazada, y que en dicho órgano participan las principales autoridades nacionales con responsabilidades en la materia, la Sala le comunicará del estado de cosas inconstitucional para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las

falencias en la capacidad institucional.

En consecuencia, ordenará que a más tardar el 31 de marzo de 2004 ese órgano defina la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para atender los compromisos definidos en la política y establezca la forma como contribuirán a dicho esfuerzo la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional. Ello supone que tal instancia y sus miembros, en cumplimiento del deber de protección eficaz de los derechos de la población desplazada, determinen los mecanismos de consecución de tales recursos, adopten las decisiones que sean necesarias y establezcan alternativas viables para superar los posibles obstáculos que se presenten.

Con este mismo fin, y dada la importancia que tiene la consecución de recursos suficientes para la atención de la política como instrumento para superar el estado de cosas inconstitucional, es fundamental que al logro de este objetivo concurren el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de Planeación Nacional para que contribuyan a que las metas presupuestales que requiere la política de atención a la población desplazada se alcancen. Por ello, se comunicará especialmente esta sentencia a tales altos funcionarios mencionados para que dentro de la órbita de sus competencias adopten decisiones conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional. La obtención de tales recursos deberá realizarse dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia y, de no ser posible, se aplicará lo dispuesto en esta sentencia.

Teniendo en cuenta que uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. Por ello, es preciso que tales entidades adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado, según el párrafo 3 de dicho artículo. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios

de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano.

Por otra parte, dada la importancia de la cooperación internacional como mecanismo para complementar los recursos que apropien la Nación y las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, la Ministra de Relaciones Exteriores, dentro de la órbita de sus competencias, definirá la estrategia de promoción de esta política para que ésta reciba atención prioritaria de la comunidad internacional.

Si luego de establecer la dimensión del esfuerzo presupuestal requerido y de evaluar los mecanismos de consecución de tales recursos, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia concluye que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos tal como han sido definidos por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, así como en los documentos CONPES, en aras de los principios de transparencia y eficacia podrá redefinir tales compromisos de tal manera que exista concordancia entre las obligaciones jurídicas definidas mediante procesos democráticos por las autoridades competentes, de un lado, y los recursos efectivamente destinados a cumplir tales obligaciones. Dicha redefinición deberá hacerse públicamente, ofreciendo oportunidades suficientes de participación a los representantes de las asociaciones de desplazados, y expresando las razones específicas que justifican tal decisión, siempre que se le asegure a todos los desplazados el goce efectivo de sus derechos señalados en apartado 9 de esta sentencia. Esta redefinición no tiene necesariamente que conducir a una disminución del alcance de los derechos de los desplazados. No obstante, si ello fuera ineludible, después de agotar todas las alternativas razonables, tales decisiones deberán cumplir con las condiciones establecidas en el apartado 8 de esta sentencia, esto es, no podrán ser discriminatorias, deberán ser medidas necesarias, ser temporales y condicionadas a que en un futuro, cuando las condiciones que llevaron a su adopción desaparezcan, se retome el camino del avance progresivo de los derechos. Y en todo caso, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad como seres humanos distintos y autónomos.

Adicionalmente, en razón a que el otro factor que contribuye al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno son las falencias en la capacidad institucional para implementar la política de atención a la población desplazada, que ha llevado a que el Estado no responda de manera oportuna y eficaz a la situación diferente y especial en que se encuentran los desplazados respecto del resto de la población en cada una de las tres etapas en que se ha dividido, se ordenará al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia.

10.1.2. A lo largo de este proceso se hizo evidente que buena parte de la población desplazada se le desconoce ese mínimo de protección que debe ser siempre satisfecho. La tardanza en atender las solicitudes de los desplazados y el tiempo demasiado largo que le toma al Estado proveer la ayuda humanitaria de emergencia, así como la baja cobertura de los distintos programas y la insuficiente información y orientación que reciben los desplazados, resaltan esa vulneración y la urgencia de adoptar los correctivos necesarios. Por lo tanto, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, deberá concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.

Teniendo en cuenta la incidencia que pueden tener las decisiones que adopte el Consejo Nacional sobre los derechos de la población desplazada, también es vital que se permita a quienes puedan verse afectados por una decisión, tomar parte en el proceso para su adopción.

Por lo anterior, en la adopción de las decisiones relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, deberá ofrecerse a las organizaciones que representan a la población desplazada la oportunidad de participar de manera efectiva. Ello implica, como mínimo, conocer con anticipación la decisión proyectada, recibir la oportunidad para hacerle observaciones y que las observaciones que presenten a los proyectos de decisiones sean

debidamente valoradas, de tal forma que haya una respuesta respecto de cada observación, pero sin que ello implique que se deban concertar las decisiones.

10.1.3. La Corte constató a través del estudio de los expedientes que varias autoridades y entidades encargadas de la atención a la población desplazada han incorporado la interposición de la acción de tutela como requisito previo para acceder a los beneficios definidos en la Ley 387 de 1997. Tal práctica resulta contraria al artículo 2 de la Carta, y da lugar a lo previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, que establece que el juez de tutela puede prevenir a las autoridades para que no repitan las acciones u omisiones que generaron la violación de los derechos. Por lo cual, en el caso presente, se prevendrá a las distintas autoridades para que no incurran de nuevo en dicha práctica manifiestamente contraria a los deberes de cualquier autoridad administrativa cuya finalidad es “servir a la comunidad” (artículos 2 y 209 C.P.), por lo cual la Constitución los considera “servidores públicos” (artículos 123 y 124 C.P.) cuya responsabilidad es definida por la ley.

Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.

10.1.4. Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados y detectado por la Sala al examinar los expedientes objeto de revisión, consiste en que con

frecuencia las autoridades encargadas de atenderlos no se aseguran que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos, lo cual resulta contrario al deber de protección constitucional de los derechos previsto en el artículo 2 de la Carta y a los principios que orientan la política de atención a la población desplazados plasmados en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997. En efecto, de los expedientes se deduce que algunos funcionarios administrativos los someten a un eterno peregrinaje institucional y a trámites innecesarios, no les dan información oportuna y completa acerca de sus derechos o simplemente ignoran sus solicitudes. A este problema contribuye el hecho que quien adquiere la condición de desplazado en razón de la violencia no conoce sus derechos derivados de dicha condición. De tal manera que se ordenará a la Red de Solidaridad Social que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados para que les informen de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda. Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;

6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento.

Tal como se recogió en los antecedentes de esta sentencia, las acciones de tutela se interpusieron ante la falta de respuesta de las instituciones a las solicitudes para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico, así como para el acceso a los servicios de salud, educación o para la prestación de ayuda humanitaria de emergencia, o para que se les inscribiera como desplazado en el Sistema Único de Registro. A través de la acción de tutela los actores esperan una respuesta de fondo y oportuna a sus solicitudes que se traduzca en la materialización de dichas ayudas.

Sin embargo, como también surge de los expedientes objeto de revisión, en muchos de los casos, los actores no cumplieron con el procedimiento definido para la obtención de la ayuda solicitada, ya sea porque no se postularon para el auxilio de vivienda, no presentaron un proyecto productivo, o no adelantaron los trámites mínimos para la solicitud de la ayuda. En

otros casos, los peticionarios cumplieron con todos los requisitos, recibieron una respuesta afirmativa de la entidad, pero están esperando que la ayuda solicitada fuera efectivamente entregada. Por lo anterior, dado que incluso entre peticionarios que interpusieron la acción de tutela de manera conjunta existe una situación distinta, no es posible ordenar de manera general que se entreguen las ayudas solicitadas, sino que es necesario que se examine cada caso separadamente para determinar si ha habido una violación de sus derechos.

En todo caso reitera la Sala que la acción de tutela no puede ser empleada para alterar el orden en que serán entregadas las ayudas solicitadas ni para desconocer los derechos de otros desplazados que no acudieron a la acción de tutela y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad.

10.2.1. En consecuencia, la Sala ordenará a las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso a alguno de los programas de estabilización económica -trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, etc.- y de vivienda, que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, si no lo han hecho todavía, den respuesta de fondo a las solicitudes de los peticionarios, siguiendo los lineamientos descritos anteriormente en el párrafo 10.1.3. Esta orden sigue la línea jurisprudencial fijada por la Corte en la materia, en casos similares a los que originaron la presente tutela, en especial las sentencias T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis y T-602 de 2003, MP; Jaime Araujo Rentería, sobre derecho a la vivienda; T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre protección de los derechos de petición y trabajo y acceso a las diferentes alternativas de consolidación económica; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, sobre vivienda y estabilización económica.

10.2.2. Acogiendo una orden similar a la dada por la Corte en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño en cuanto a la forma como deben ser resueltas las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, en la presente sentencia se ordenará a la Red de Solidaridad, que a través de las distintas seccionales de las zonas donde se encuentran los actores, adelante la evaluación de la situación de los peticionarios en un plazo no mayor a 8 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, para determinar si cumplen las condiciones objetivas del desplazamiento y, en caso afirmativo, darles acceso inmediato a las ayudas previstas para su protección.

10.2.3. Igualmente, en relación con las solicitudes de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social, deberá adelantar las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se conceda efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada a los peticionarios. En lo que tiene que ver con las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social deberá iniciar dentro de los 8 días siguientes a la notificación de este fallo, la evaluación, caso por caso, de la situación de los peticionarios para determinar si existen las condiciones objetivas de urgencia extraordinaria, que indican que tales personas no están en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o de restablecimiento socio económico, y se justifica la continuación de la ayuda humanitaria, independientemente de que el plazo de 3 meses y su prórroga hasta por otros 3 meses más haya sido superado. En el evento que las condiciones de urgencia extraordinaria o incapacidad para acceder a los programas de estabilización económica se presenten, la Red de Solidaridad Social deberá aplicar de manera preferente la Constitución, y continuar prestando dicha ayuda mientras tales condiciones subsistan.

10.2.4. En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema de seguridad social en salud y la entrega de medicamentos, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corte en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-419 y T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, y T-790 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adelanten de manera coordinada, si aún no lo han hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, y se les garantice el suministro de los medicamentos que requieran para su tratamiento.

10.2.5. En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema educativo de los menores de edad hasta los 15 años, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corporación en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de un mes, contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten todas las acciones necesarias para

garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de educativo.

10.2.6. En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la Corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001.

10.2.7. En relación con las solicitudes de conformación de comités territoriales para la creación de programas especiales de estabilización económica, vivienda o seguridad alimentaria, la Corte no dará una orden específica en este sentido, no sólo porque no existe un derecho constitucional fundamental a que se conforme un órgano como ese con dicho propósito. No obstante, las órdenes generales dirigidas a superar el estado de cosas constitucional comprenden dicha solicitud puesto que cada entidad territorial, dentro de lo dispuesto por las normas vigentes, habrá de determinar la forma como cumplirán con el deber de protección a la población desplazada, lo cual podrá incluir la conformación de tales comités.

10.2.8. En cuanto a la solicitud de declarar que las omisiones del Director de la Red de Solidaridad Social constituyen causal de mala conducta, la Corte también se abstendrá de dictar una orden en este sentido, pues no existe un derecho genérico a que se sancione por las acciones u omisiones de otros funcionarios a quien la Ley 387 de 1997 asignó una responsabilidad principal de coordinación de la respuesta institucional a un problema de la magnitud y complejidad del desplazamiento forzado. La determinación de la existencia de una falta disciplinaria corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual analiza en cada caso concreto si se ha incurrido o no en una causal de mala conducta previamente definida por el legislador.

10.2.9. En cuanto a la solicitud para una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo

familiar, la Sala, teniendo en cuenta la especial protección de la mujer cabeza de familia según lo indicado en el apartado 3 de esta sentencia, concederá la tutela.

Aun cuando, de conformidad con lo que establece el Decreto 2591 de 1991 los términos para el cumplimiento de las órdenes se cuentan a partir de la notificación del fallo, nada impide que el Director de la Red de Solidaridad y los demás funcionarios responsables de la política de atención a la población desplazada a quienes se les comunique el presente fallo, agilicen el cumplimiento de las órdenes, a fin de garantizar en el menor tiempo posible los derechos a la población desplazada.

Para asegurar el cumplimiento de estas órdenes por parte de las distintas autoridades, se comunicará la presente sentencia al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación para que, dentro de la órbita de sus competencias, efectúen un seguimiento del cumplimiento del presente fallo y vigilen la actuación de las autoridades.

Caso concreto

En el caso presente, la Sala se encuentra ante tres personas que, juntamente con sus núcleos familiares, fueron forzados, por actores armados, a abandonar su vivienda y sus pertenencias y a trasladarse a lugares diferentes, generándose así, para todos ellos, unas condiciones de vida sumamente difíciles. Es decir, se trata de personas que se encuentran en estado de desplazamiento como consecuencia del conflicto armado que afecta a nuestro país. Ellas acuden a la acción de tutela para que el Estado colombiano cumpla aquello a que está obligado: Suministrarles a los desplazados lo que necesitan para superar sus deplorables condiciones de vida y para permitirles el disfrute de las condiciones básicas a que tienen derecho en razón de su sola condición de seres humanos.

Siendo así, la doctrina expuesta y las decisiones tomadas en la Sentencia T-025 de 2004 resultan aplicables al proceso de cuya revisión se ocupa la Sala en esta oportunidad, pues se trata también de casos de desplazamiento forzado que están cobijados por el estado de cosas inconstitucional declarado en ese fallo. Por lo tanto, a las entidades accionadas se les solicitará que los actores en este proceso sean vinculados a las políticas públicas implementadas con ocasión de esa sentencia.

Aparte de esto, al revisar la situación en que se encuentran los actores y sus familias, la Sala

advierde que Edilberto Quintero Arias se halla en condición de desplazamiento desde hace varios años. Él mismo refiere las difíciles circunstancias de su desplazamiento e informa que recibió ayuda humanitaria de la Red de Solidaridad Social durante tres meses, pese a no estar inscrito en el registro nacional de población desplazada. Sin embargo, en el momento en que esa entidad se percató de esta situación, lo excluyó de la ayuda humanitaria.

Para la Sala, el estado de desplazamiento reportado por Edilberto Quintero Arias se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección.

Por otra parte, Nilfa Ducuara Yara y Joba González García también se hallan en condición de desplazamiento en razón del conflicto armado. Pero, a diferencia de aquél, ellas sí se encuentran inscritas en el registro nacional de población desplazada y por ello, a más de la ayuda humanitaria que recibieron durante tres meses -mercados y arriendo-, recibieron también varias remisiones para que se les suministrara servicios de salud, se las vinculara a programas de créditos productivos y a programas de vivienda de interés social. No obstante, esto se quedó en el papel. No se trató más que de una remisión de una entidad a otra pues la insuficiencia presupuestal impidió que se les diera una ayuda efectiva en esos ámbitos. En estos casos, las actoras tienen derecho a que su situación sea tenida en cuenta para la concepción, diseño y ejecución de las medidas dispuestas en la Sentencia T-025 de 2004 pues, como lo ha expuesto la Corte, la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada no se agota en el suministro de mercados y cánones de arrendamiento durante tres meses. Por lo tanto, se oficiará a las entidades accionadas con miras a que las actoras citadas sean vinculadas a las medidas adoptadas con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en el citado fallo.

V. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. Tutelar los derechos fundamentales invocados por Edelberto Quintero Arias, Nilfa Ducuara Yara y Joba González García y sus núcleos familiares.

Ordenar a la Red de Solidaridad Social la inscripción en el registro nacional de población desplazada de Edelberto Quintero Arias y su núcleo familiar y el suministro de la ayuda humanitaria a que tiene derecho en razón de la condición de desplazamiento forzado en que se halla.

Ordenar a la Red de Solidaridad Social, a Fonvivienda y al ICBF que los actores Edelberto Quintero Arias, Nilfa Ducuara Yara y Joba González García y sus núcleos familiares, sean vinculados a la concepción, diseño y ejecución de las medidas dispuestas en la Sentencia T-025-04.

Segundo. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)