

Sentencia T-817/08

DESPLAZADOS INTERNOS-Emergencia social

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Ordenes proferidas por la Corte Constitucional para su protección

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Su vulneración ha persistido en el tiempo/DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Autoridades competentes no han adoptado los correctivos para su protección

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Eliminación del término máximo para la atención humanitaria de emergencia/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia debe ser flexible/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento

AYUDA HUMANITARIA-Se ordena a Acción Social la ayuda humanitaria de emergencia

Referencia: expediente T-1886626

Acción de tutela instaurada por Ana Ilda Sedano Cavanzo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto 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 Promiscuo del Circuito de Cimitarra, Santander en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Ana Ilda Sedano Cavanzo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

I. ANTECEDENTES.

La señora Ana Ilda Sedano Cavanzo, interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, al considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la “alimentación”, a la “vivienda temporal digna” y a la “estabilización económica”. La acción de tutela se fundamenta en los siguientes:

1. Hechos:

Señala que es víctima del desplazamiento forzado por la violencia, en razón a que se vio obligada a trasladarse de la vereda Gallegos, Bolívar, hacia el municipio de Landazuri con sus ocho hijos y su esposo, el día 23 de mayo de 2004.

Asevera que, junto con sus ocho hijos, se encuentra inscrita en el Registro Único para la Población Desplazada, y sin embargo, ha recibido la ayuda de emergencia de manera incompleta, pues únicamente se le hizo entrega de un mercado, sin que se le dieran los dos restantes, así como tampoco los auxilios de arriendo, el kit de cocina y el kit hábitat que hacen parte de dicha ayuda, razón por la cual ha acudido en reiteradas ocasiones a la entidad demandada, “sin que hasta el momento me hubieran brindado solución alguna”.

Afirma que su situación es muy crítica, teniendo en cuenta que no tiene un trabajo estable, y es madre cabeza de familia, pues se encuentra a cargo de sus ocho hijos de 19, 18, 16, 14, 12, 10, 7 y 5 años de edad.

Considera que a la población desplazada se le debe brindar la atención humanitaria de

emergencia hasta tanto pueda autosostenerse, y así poder llevar una vida en condiciones dignas, lo que no ocurrió en su caso en particular. Advierte que pese a que su desplazamiento se produjo en el año 2004, solamente recibió una ayuda incompleta, y “desde la época en la que me entregaron ese mercado, no he recibido más nada”, de manera tal que no se le ha otorgado la oportunidad de acceder a los proyectos y programas de estabilización económica que desarrolla la entidad demandada con otras entidades a nivel local y departamental, precisando que generalmente la población desplazada desconoce sus derechos y los mecanismos para hacerlos exigibles.

Como consecuencia de lo anterior, acude a este medio, buscando la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la “alimentación”, a la “vivienda temporal digna” y a la “estabilización socioeconómica”, y por tanto solicita se ordene a la entidad accionada que (i) le brinde la atención humanitaria de emergencia de manera completa e inmediata, (ii) realice las gestiones necesarias para la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, y por último que (iii) le brinde orientación sobre los programas de estabilización socioeconómica de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como que realice los trámites requeridos para el acceso a los programas de estabilización económica que aquella desarrolle o en los que haga parte.

1. Trámite procesal.

Mediante auto de fecha noviembre 27 de 2007, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Cimitarra, Santander admitió la acción de tutela, ordenando correr traslado de la demanda a la entidad accionada.

De igual manera, con el fin que se pronunciaran sobre los hechos presentados en la acción de amparo y remitieran las pruebas que pretendieran hacer valer, ordenó vincular de oficio al Ministerio de Educación Nacional, a las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, al Ministerio de la Protección Social, a las Secretarías de Salud Departamental y Municipal, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, al SENA, al Banco Agrario, a Bancoldex, al INCODER, a la Alcaldía Municipal de Landazuri, a la Personería Municipal de Landazuri y a la Defensoría del Pueblo Regional del Magdalena Medio.

1. Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-, a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante escrito de diciembre 5 de 2007, otorgó respuesta a la acción de tutela, oponiéndose a su prosperidad.

Aclaró que, teniendo en cuenta el marco legal, por una parte cumple funciones de coordinación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada -SNAIPD-, pues sirve como mediadora ante el conjunto de entidades públicas y privadas, que en sus diferentes especialidades, se encargan de realizar planes, programas, proyectos y acciones específicas con destino a la población desplazada.

Por tanto, adujo que para acceder a dicha oferta institucional, no es necesario que se interpongan acciones de tutela, sino que cada interesado adelante las gestiones correspondientes ante cada una de ellas y cumplir con unos mínimos requisitos exigidos por cada entidad en particular.

Por otra parte, manifestó que actúa como ente ejecutor, responsable de la entrega efectiva de la atención humanitaria de emergencia, que consiste en “alojamiento transitorio, asistencia alimentaria, elementos de aseo personal, utensilios de cocina y kit hábitat, por el término de tres (3) meses, prorrogables, previo el cumplimiento de las causales señaladas en el artículo 1 de la Ley *Ibidem*, los criterios de vulnerabilidad establecidos en la Sentencia (sic) T-025 de 2004, C-278 y T-496 de 2007 proferidas por la Corte Constitucional”.

Asimismo, precisó que en razón a que la actora se encuentra incluida en el Registro Único de la Población Desplazada -RUPD- desde el día 2 de agosto de 2004, tenía derecho a acceder a los siguientes beneficios: (i) la ayuda humanitaria de emergencia, (ii) educación, a través del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, (iii) vivienda, a través del Ministerio de Ambiente y vivienda y Desarrollo Territorial FONVIVIENDA, (iv) estabilización socioeconómica, a través del SENA en lo relativo a la capacitación, así como BANCOLDEX y el Banco Agrario en lo referente al financiamiento de iniciativas productivas mediante el acceso a créditos, (v) acceso a la adjudicación de tierras o

protección de las mismas, a través del INCODER.

De igual manera, aclaró que adelanta las gestiones necesarias y pertinentes con el fin que la población desplazada acceda a los beneficios dentro del marco de la oferta institucional vigente, por lo cual no podía adquirir compromisos que estén fuera de la ley, de sus reglamentos o de los programas que para tal efecto adelanten las entidades encargadas de brindar la ayuda, conforme a su competencia.

1. Respuesta del Banco Agrario.

La Coordinadora del Área de Asuntos Laborales y Contenciosos del Banco Agrario, mediante oficio de fecha 4 de diciembre de 2007, solicitó denegar la acción de amparo.

Informó que efectivamente cuenta con un programa de crédito dirigido específicamente a la población desplazada para financiar el capital de trabajo y la inversión en las distintas fases del proceso de producción de bienes agrícolas, pecuarios, de pesca, forestales, así como su transformación primaria y/o comercialización, adecuación de tierras, minería turismo rural y ecológico, artesanías, transformación de metales y piedras preciosas, incluyendo su mercado.

Señala que la población desplazada tiene un tratamiento preferencial, por cuanto cuentan con dos esquemas de financiación, a saber: la modalidad individual y la asociativa, aduciendo que los requisitos exigidos son los “mínimos necesarios” para poder tomar una decisión acerca de la correspondiente solicitud, y que para el crédito asociativo, la cantidad y calidad de la documentación exigida correspondía a la complejidad y particularidad de dicho modelo.

Aseveró que solicitaría a la gerencia de dicha entidad que procediera a remitir a la actora una comunicación en la que se le informe la mejor manera para acceder al programa de crédito dirigido a la población desplazada, pues es necesario que los interesados acudan a alguna de sus oficinas mas cercana al lugar donde tuvieren planeado desarrollar el proyecto y pedir la solicitud de crédito junto con la lista de requisitos.

Respecto a los recursos del presupuesto nacional destinados al Programa de Vivienda de

Interés Social Rural, indicó que los subsidios se otorgarían a través de ella o de las cajas de compensación familiar.

Precisó que el Decreto 2675 de 2005, el cual modificó parcialmente el Decreto 951 de 2001, reguló los procesos de postulación, calificación y asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social rural, en sus componentes de retorno o reubicación para la atención de los hogares que han sido desplazados por la violencia y que se encuentren debidamente incluidos en el registro único de la población desplazada que lleva a cabo la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL- o la entidad que se designe para tal efecto.

Explicó que las entidades oferentes son aquellas que organizan la demanda y son las encargadas de exhibir los proyectos a la entidad otorgante, y en este sentido deberán presentar el número de proyectos que se requieran para postular a los hogares debidamente incluidos en el registro único de la población desplazada en las convocatorias que se abran para este grupo poblacional, y velar que se otorgue el subsidio a través del Banco Agrario o las Cajas de Compensación Familiar mediante los recursos del presupuesto nacional destinados para tal efecto.

Afirmó que, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-, se han realizado diversas convocatorias para conceder el subsidio familiar de vivienda de interés rural a los municipios, distritos, departamentos, los cabildos gobernadores de los resguardos indígenas legalmente constituidos, los consejos comunitarios de negritudes legalmente constituidos y las dependencias que cumplan con las funciones de vivienda de interés social, con el objeto que presenten proyectos de vivienda de interés social rural para la población que se encuentre debidamente incluida en el registro único de la población desplazada por la violencia.

Asimismo, aseveró que solicitó a la gerencia de vivienda de dicha entidad que procediera a remitir a la actora una comunicación en la que se le informe la mejor manera de acceder al programa e vivienda de interés social rural.

Así las cosas, estima que ha dado cabal cumplimiento a las disposiciones legales, y en consecuencia solicitó denegar el amparo, por cuanto: (i) no ha desconocido ningún derecho

fundamental a la demandante, y (ii) no existen elementos de juicio que acrediten un perjuicio irremediable.

1. Respuesta del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -BANCOLDEX-.

El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. -BANCOLDEX-, mediante apoderado judicial, en escrito de fecha 5 de diciembre de 2007, explicó que a raíz del desmonte de operaciones del Instituto de Fomento Industrial -IFI- ordenada por el Gobierno Nacional y el consecuente proceso de cesión de activos, pasivos y contratos financieros, específicamente en lo relacionado con las operaciones de segundo piso que le hizo IFI debidamente autorizada mediante resolución 525 de 30 de mayo de 2003 por la Superintendencia Bancaria (actualmente Superintendencia Financiera de Colombia), dicho banco asumió las funciones relacionadas con el plan de apoyo financiero de las Mipymes no vinculadas con el comercio exterior colombiano, incluida la relativa a la creación de líneas de crédito de redescuento para la financiación de proyectos productivos de carácter industrial y/o comercial adelantados por la población desplazada según lo previsto en el numeral 3° del artículo 19 de la ley 387 de 1997, y por ende, con el objeto de dar cumplimiento a sus funciones, se han implementado diversas líneas de crédito.

Señaló que su naturaleza y régimen legal es el de una entidad financiera de segundo piso, reconocida en el numeral 5.3.3.3. del Decreto 250 de 2005 mediante el cual se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y por tanto no puede otorgar financiación directa sino a través de un intermediario financiero.

Explicó que lo anterior supone que la persona interesada debe tramitar su solicitud ante cualquier banco comercial o establecimiento de crédito vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, o ante las entidades cooperativas con actividad de ahorro y/o crédito, ONG`s financieras, cajas de compensación o fondos de empleados con cupo de crédito en Bancoldex, y cumplir con los requisitos que se exijan para el otorgamiento del crédito, de tal forma que el solicitante del crédito no requiere un contacto directo con Bancoldex, puesto que la evaluación del crédito y las exigencias de garantías para respaldar las operaciones deben ser convenidas con el intermediario elegido y dispuesto a tramitar la operación. En consecuencia, el contacto inicial que debe hacer los solicitantes es ante las

Unidades de Atención y Orientación para la Población Desplazada -UAO-, los Centros de Servicio Público de Empleo del SENA o las Alcaldías Municipales.

Así pues, adujo que para el cumplimiento de sus funciones y desembolso de créditos, depende de la eficiencia en el proceso de solicitud que adelante el interesado, la información que suministre, la capacidad y condiciones de empresario que exhiba, y al cumplimiento de sus obligaciones, en especial, la capacidad para el pago del crédito que se le pretende otorgar, sus calificaciones de crédito y la disponibilidad del intermediario para realizar la operación de crédito.

En este sentido, manifestó que de los hechos planteados por la demandante no se podía inferir que alguno de ellos tuviere relación directa o indirectamente con dicho banco, pues de ellos se podía establecer que la actora no ha presentado ante algún intermediario financiero un proyecto productivo que cumpla las condiciones para ser financiado con los recursos de redescuento que maneja.

Así las cosas, alegó que no había vulnerado sus derechos fundamentales, puesto que si bien el crédito puede ser un mecanismo que permita a la actora acceder a un trabajo y generar los ingresos que permitan satisfacer sus necesidades básicas, éste no pretendía ser “un subsidio para la subsistencia, aspecto sobre el cual actúan otras entidades vinculadas al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, como la misma Acción Social”.

1. Respuesta de la Secretaría de Educación Departamental de Santander.

La Secretaría de Educación Departamental de Santander, mediante oficio de fecha 5 de diciembre de 2007, señaló que, según las posibilidades existentes, estaría atenta a ofrecer el servicio educativo a los niños de las familias afectadas en los establecimientos oficiales del municipio de Cimitarra según lo estipulado en la ley 387 de 1997, el Decreto 2669 de 2000 y demás disposiciones que regulan la materia.

1. Respuesta del Ministerio de la Protección Social.

El Ministerio de la Protección Social, a través de la Coordinadora del Grupo de Acciones Constitucionales, mediante oficio de fecha 5 de diciembre de 2007, dio respuesta a la acción de tutela, solicitando su exoneración.

En primer lugar, manifestó que como la actora solicita la entrega de la ayuda humanitaria, dicha entidad no era competente para atender dichas peticiones.

En segundo lugar, señaló que de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la atención de los servicios en salud a la población en condición de desplazamiento por la violencia que se encontrare afiliada al sistema de salud debía ser prestada por el respectivo asegurador, y aquellas que no se encontraren afiliadas al sistema y no tuvieran capacidad de pago debían ser atendidas por las instituciones prestadoras que integran la Red de Prestadores de la entidad territorial receptora por nivel de atención y de acuerdo con su capacidad resolutive, dando prioridad a las IPS públicas o Empresas sociales del Estado -ESE-, pues excepcionalmente, en el evento en que no exista oferta pública disponible, puede acudir a instituciones privadas cuando ésta hubiere sido previamente autorizada por la entidad territorial para tal efecto.

De igual manera, indicó que los recursos destinados a la financiación de la atención en salud a la población en desplazamiento por la violencia debían ser aplicados en beneficio de la población no afiliada a ningún régimen, sin capacidad de pago, así como la financiación de los servicios no cubiertos por el respectivo plan de beneficios requeridos por la población en desplazamiento.

1. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, mediante apoderado judicial, en oficio de fecha 7 de diciembre de 2007, solicitó denegar la procedencia de la acción de tutela.

Anotó que el derecho a la vivienda es de naturaleza prestacional, y por tanto no es exigible de manera inmediata y directa, dado que es necesario que se cumplan ciertas condiciones jurídicas y materiales para su satisfacción, la cual requiere de leyes que la desarrollen, así como la existencia de recursos disponibles.

Señaló que si bien dicha entidad dirige y ejecuta la política de satisfacción de la necesidad de vivienda en condiciones dignas para la población menos favorecida, debe ceñirse a unos determinados procedimientos para poder otorgar los subsidios de vivienda.

Manifestó que la actora se postuló el día 30 de julio de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar CAMPESINA en la convocatoria “Desplazados 2007”, en la modalidad de “Adquisición de vivienda nueva o usada”, cuyo estado es de “postulado en proceso”, y por tanto se encuentra dentro de la lista de los 220.831 hogares que también solicitaron el subsidio de vivienda en la misma convocatoria.

Adujo que, “dado el alto número de hogares que se presentaron para acceder a este subsidio en todo el territorio nacional”, estaban llevando a cabo el proceso establecido en las normas que regulan la materia para determinar los hogares que serían los beneficiarios de la asignación teniendo en cuenta los recursos disponibles por el Gobierno Nacional para dicha convocatoria.

Consideró que el amparo no podía prosperar, pues en la medida en que la accionante hacía parte de los 220.831 postulantes que pretendían acceder al subsidio familiar de vivienda, la asignación del mismo debía realizarse en estricto orden de calificación en “condiciones de igualdad”, según el puntaje obtenido por los hogares postulados.

1. Respuesta del Ministerio de Educación Nacional.

Gloria Amparo Romero Gaitán, en calidad de Asesora de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, dio respuesta a la acción de amparo, solicitando que dicha entidad fuere desvinculada, al estimar que no ha vulnerado el derecho a la educación de la población desplazada del Departamento de Santander, específicamente del Municipio de Cimitarra.

Manifestó que el Departamento de Santander se le entregó el manejo del servicio público educativo, al ser debidamente certificado, y por tanto era autónomo en la administración y la prestación del mismo, según los parámetros de la ley 715 de 2001. Así pues, la Gobernación de Santander a través de la Secretaría de Educación es la encargada de garantizar el

derecho a la educación a la población desplazada que se encuentre en dicha entidad territorial, sin importar la región del país de la que provengan.

Asimismo, anotó que la competencia que le asiste a través de la Dirección de Descentralización, se encuentra la prestación de asistencia técnica al Departamento o Distrito, orientada a fortalecer la capacidad del ente territorial, particularmente de las Secretarías de Educación, quienes a su vez son las encargadas de garantizar la prestación del servicio público educativo en los niveles preescolar, básica y media, con el objeto de que puedan brindar un servicio de calidad, oportuno, pertinente y acorde con las condiciones y circunstancias de la población escolar desplazada por la violencia.

1. Respuesta de la Secretaría de Salud Departamental de Santander.

El Subdirector Científico de la Secretaría de Salud Departamental de Santander, mediante oficio de fecha 7 de diciembre de 2007, dio respuesta a la acción de tutela.

Indicó que la prestación de los servicios en salud a la población desplazada debía realizarse según la afiliación que se tenga en el sistema de salud, señalando que la actora se encuentra incluida en el registro que lleva a cabo Acción Social como persona en situación de desplazamiento desde el 2 de agosto de 2004, cuyo aseguramiento le corresponde a la ARS Cafaba, con subsidio total.

De igual manera, manifestó que la demandante no había presentado ninguna solicitud, por lo que “no entiende la vinculación de la Secretaría de Salud Departamental en la presente Acción de Tutela”.

1. Respuesta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante apoderado judicial, concedió respuesta a la acción de tutela, solicitando su desvinculación.

Alegó que no es la entidad competente para desembolsar u otorgar subsidios de familiares

de vivienda, puesto que se encuentra a cargo de la formulación de políticas en materia habitacional y no de la ejecución de las mismas, y en esa medida, el hogar desplazado debía presentar la postulación ante la entidad otorgante del subsidio de vivienda a la población desplazada por la violencia.

Así pues, explicó que la asignación de dicho subsidio la realiza el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, cuyo objeto es el de ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Igualmente, anotó que el hogar de la accionante había sido postulado para acceder al subsidio de vivienda a través de la Caja de Compensación Familiar Campesina de Landazuri, Santander, en la convocatoria que abrió FONVIVIENDA para la población desplazada, el día 30 de julio de 2007, precisando que esta última se encontraba llevando a cabo el procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001 y en el Decreto 975 de 2004 para determinar los hogares que serían beneficiarios de la asignación de los subsidios teniendo en cuenta los recursos disponibles entregados por el Gobierno Nacional para dicha convocatoria.

I. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Cimitarra, Santander, mediante sentencia de fecha 13 de diciembre de 2007, decidió denegar el amparo solicitado.

De igual manera, consideró que la actora no había probado que hubiere dirigido alguna petición a Acción Social para solicitar la ayuda humanitaria de emergencia, o a las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada para acceder a los programas de estabilización socioeconómica, de tal forma que no era posible determinar si las mismas hubieren incurrido en violación del derecho de petición.

En relación con la solicitud de la actora acerca de la entrega de la ayuda humanitaria y su prorroga, estimó que la población desplazada no podía pretender “que el Juez Constitucional entre a reemplazar a los funcionarios de Acción Social para la prestación de la atención humanitaria de emergencia y su excepcional prórroga”, por cuanto para acceder a ello se

requiere que el interesado agote el trámite correspondiente.

Por un lado, anotó que la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia debe realizarse conforme al orden cronológico establecido por Acción Social, sin que la acción de tutela pudiese convertirse en el mecanismo que le permitiera a la accionante eludir el orden de la ayuda para obtenerla de forma prioritaria, pues ello conduciría a la vulneración del derecho a la igualdad de las personas “que no acudieron a esta acción y se encuentran en circunstancias idénticas”.

Por otra parte, señaló que la prórroga era excepcional, dado que solamente podía ser concedida en los casos expresamente contemplados en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000. Así pues, adujo que la actora debía presentar sus peticiones a Acción Social y demostrar que cumplía con los requisitos exigidos en dicho decreto para acceder a la misma.

No obstante lo anterior, y atendiendo la calidad de desplazada de la actora, requirió al Coordinador de Acción Social para que estudiara la situación de la peticionaria en lo relativo a su solicitud de ayuda humanitaria de emergencia con el objeto que se determinara la posibilidad de realizar la entrega de las ayudas pendientes de acuerdo al cronograma establecido, e igualmente que la orientara sobre los programas de estabilización económica y la forma cómo pudiese acceder a ellos.

I. PRUEBAS.

En el trámite de la acción de tutela en comento, la Sala destaca las siguientes pruebas:

* Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo. (Folio 1 del cuaderno principal).

* Copia de los registros civiles de nacimiento de seis hijos de la actora (Folios 2 al 7 del

cuaderno principal).

* Copias de la “Consulta histórica de cédula”, de 9 de octubre de 2007, de la base de datos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, correspondiente al estado actual de la convocatoria para adquisición de vivienda de desplazados, respecto de la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo. (Folios 81, 101, 170 y 186 del cuaderno principal).

I. 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.

1. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.1. La actora manifiesta que, junto a sus hijos y esposo, fue víctima del desplazamiento forzado el 23 de mayo de 2004, razón por la cual se encuentra inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada, alegando que la entidad demandada le concedió la ayuda humanitaria de manera incompleta. Asevera que es madre cabeza de familia, pues se encuentra a cargo de sus ocho hijos, además que su situación socioeconómica es crítica, razón por la cual ha acudido en reiteradas ocasiones a la entidad demandada, sin que hubiere obtenido alguna solución. Así las cosas, presenta la acción de amparo con el fin que se le brinden las ayudas humanitarias de manera completa, y se prorrogue hasta que se encuentre en condiciones de asumir su propio sostenimiento, así como que se le asesore para tener acceso a los proyectos y programas de estabilización socioeconómica que llevan a cabo las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.

Por su parte, el ente accionado precisó que la actora, al encontrarse inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada desde el 2 de agosto de 2004, tenía derecho a la entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia, así como al acceso a los programas que llevan a cabo las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada -SNAIPD-, para lo cual no era necesario que se impetaran acciones de tutela, sino que cada interesado adelantare las gestiones correspondientes ante cada una de ellas y cumplir con unos mínimos requisitos.

El juez de instancia denegó el amparo, al estimar que en el presente asunto no se encontraba cumplido el requisito de inmediatez, presupuesto de la acción de tutela, por cuanto habían transcurrido más de tres años entre el desplazamiento de la actora y la interposición del amparo. Asimismo, consideró que no había elementos probatorios suficientes para determinar si la demandante había presentado peticiones a la entidad demandada, para obtener la entrega efectiva de la ayuda humanitaria, o a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, para solicitar su acceso a los programas de estabilización económica que se llevan a cabo; de tal forma que debía agotar el trámite correspondiente. De todos modos, conminó a la entidad accionada para que analizara su situación con el objeto de determinar la posibilidad de realizar la entrega de las ayudas pendientes y que se le brindara orientación acerca de los programas de estabilización económica para la población desplazada.

2.2. Conforme a lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si en el presente asunto, los derechos fundamentales invocados por la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo fueron desconocidos por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL- al no suministrar de forma completa la ayuda humanitaria requerida, así como los demás beneficios que el Estado brinda a quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

A efectos de desarrollar el anterior problema jurídico, la Sala reiterará los argumentos jurídico-constitucionales que responden a la difícil situación de las familias desplazadas por la violencia, determinando las pautas de protección adscritas a la población desplazada, específicamente en relación con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la prórroga de la misma y el acceso a la información acerca de los programas implementados por los órganos estatales y otras instituciones para garantizar su sostenibilidad económica.

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

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

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

(...)

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

“El caso colombiano confirma en buena medida lo expresado por Cohen y Deng. Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor

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

(...)

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

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

La misma sentencia abordó la evolución legal e institucional que sobre tal cuestión se ha adaptado en Colombia. Anotó que hasta hace pocos años la atención al desplazado era prácticamente inexistente y que las políticas públicas estaban regidas por la coyuntura, la deficiencia y la dispersión³. Frente a ello se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia definido en el documento CONPES 2924 de 1997 a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997 en la cual se hace un esfuerzo por organizar un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento. Posteriormente -indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento CONPES 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la

población desplazada.

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

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

“La anterior descripción de los derechos vulnerados y de la respuesta del juez de tutela en casos que comprenden varios núcleos familiares, que se han repetido a veces hasta en nueve ocasiones y que por su extrema gravedad ameritaron la intervención de esta Corte, muestra que el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus

deberes de protección”4.

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

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

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

1. Temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia. Reiteración de jurisprudencia.7

Esta Corporación en sentencia C-278 de 2007, hizo un análisis de constitucionalidad sobre la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo a lo señalado en el párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, el que señalaba: “A la atención humanitaria

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

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

(...)

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

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

c) La ayuda humanitaria hace énfasis en el factor temporal, de manera que la duración de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo

d) El término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos.

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

(...)

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

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

Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho “por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su

situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

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

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

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

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

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo

sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

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

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

Así entendió la Corte que no es posible establecer un límite temporal estricto para prestar la ayuda humanitaria de urgencia, la cual tiene como objetivo primordial, brindar una estabilidad inicial a las víctimas de los desplazamientos forzados, para que una vez superado el impacto inicial y hayan alcanzado los medios necesarios para su autosostenimiento, puedan continuar con su vida en condiciones adecuadas, o a su vez permitir la inclusión en programas adicionales establecidos por el Estado, para no desproteger a la población desplazada. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado, es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento, y adquieran las condiciones para ingresar a la etapa de estabilización socioeconómica.

1. Caso Concreto.

5.1. En el caso objeto de revisión, la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo manifiesta que, junto a su grupo familiar, fue víctima del desplazamiento forzado por la violencia, trasladándose, el día 23 de mayo de 2004, de la vereda de Gallegos ubicada en el municipio de Bolívar hacia el municipio de Landazuri, Santander, razón por la cual fue inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada -RUPD-. Dice que la ayuda humanitaria no le fue suministrada de forma completa, pues sólo recibió un mercado, asimismo menciona que no se le ha orientado respecto a cómo acceder a los demás beneficios otorgados por el Estado a los desplazados.

Solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a “la alimentación”, a la “vivienda temporal digna” y a la “estabilización socioeconómica”, y como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCION SOCIAL- le suministre de manera completa la atención humanitaria de emergencia y su prorroga, teniendo en cuenta que es madre cabeza de familia con ocho hijos a su cargo y que no se encuentra en condiciones de asumir su propio autosostenimiento o el de su familia, pues no ha superado la situación de vulnerabilidad a la que se vio expuesta como consecuencia de su desplazamiento forzado. De igual manera, pretende que le brinden orientación y acceso a los programas de estabilización socioeconómica que llevan a cabo las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

El juez de instancia denegó el amparo, al estimar que no se cumplía con el presupuesto de inmediatez que debe predicarse en las acciones de tutela, por cuanto transcurrieron más de tres años entre la interposición de la acción y el desplazamiento. Además, expuso que no se encontraba acreditado que la demandante hubiere presentado solicitudes a la entidad demandada para demandar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o a las que conforman el SNAIPD, para requerir su acceso a los programas de estabilización económica reconocidos a la población desplazada.

5.2. En primer lugar, la Sala habrá de referirse a la supuesta falta de inmediatez en la interposición de la acción a la que se refirió el juez de instancia y que dio lugar a la denegación del amparo. Si bien, el desplazamiento del accionante y su familia tuvo lugar en

el año 2004, época en la que fue inscrita en el Registro Único para la Población Desplazada -RUPD-, y supuestamente le fue suministrado únicamente un mercado como ayuda de emergencia, ello no significa que por haber interpuesto ahora la acción de tutela, su condición de desplazada y la necesidad de la ayuda humanitaria hayan perdido vigencia, y por lo mismo la acción de tutela fuere improcedente.

La Sala estima que los argumentos esbozados por el juez de instancia respecto a la falta de inmediatez deben ser rechazados, por las razones que se exponen a continuación. No obstante el desplazamiento de la accionante tuvo lugar en el año 2004, ello no conlleva a que sus derechos fundamentales no puedan verse afectados.

Téngase en cuenta que, tal y como se señaló en la parte dogmática de esta sentencia, los desplazados se ven expuestos a un desconocimiento grave, sistemático y masivo de sus derechos fundamentales, por la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentra inmersos.

Sobre este punto, esta Corporación ha encontrado que una de las fallas en la atención a la población desplazada es la excesiva demora entre la prestación de la ayuda humanitaria y la estabilización socioeconómica, lo que ha acarreado que sus condiciones de vida tiendan a agravarse con el transcurso del tiempo, y por ende la prolongación en la vulneración de sus derechos fundamentales.⁸

En el presente asunto, la actora asevera que la entidad demandada ha hecho entrega de la ayuda humanitaria de manera incompleta, y no cuenta con la posibilidad de autosostenerse, dado que su situación económica es crítica, carece de un trabajo estable y se encuentra a cargo de sus ocho hijos, razón por la cual ha acudido en reiteradas ocasiones a la entidad demandada, “sin que hasta el momento me hubieran brindado solución alguna”, lo cual no fue controvertido por la entidad demandada.

Así las cosas, la valoración de las anteriores afirmaciones respecto a la afectación al mínimo vital ante la omisión de la entidad demandada en conceder de manera efectiva y completa la asistencia humanitaria pese a su insistencia para que le fueren otorgadas, en el marco de la permanencia del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada, se encuentran amparadas por la presunción de la buena fe consagrada en el artículo 83 de la Constitución Política, de manera tal que debieron ser desvirtuadas por la entidad accionada, con pruebas

detalladas acerca de la atención que ha recibido la accionante.

Adviértase que esta Corporación ha señalado que la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia de manera inconclusa y en forma dispersa conlleva a desnaturalizar “la provisión de este componente del sistema de atención a la población desplazada, puesto que no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a paliar esporádicamente necesidades básicas insatisfechas”, lo que a su vez, contribuye a “perpetuar la etapa de emergencia del desplazamiento”. 10

Por lo tanto, la condición de desplazada de la actora le confiere el derecho a recibir atención y asistencia por parte del Estado, que se materializa, entre otras, en la entrega de manera efectiva y completa de la asistencia humanitaria de emergencia, la cual precisamente su finalidad obedece a asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

De suerte que, como el desplazamiento de la actora se produjo hace varios años, la entrega de manera parcial de la ayuda de emergencia conlleva a que no pueda superar dicha etapa, y por tanto, se prolonguen los efectos nocivos de su desarraigo sin recibir una solución material a su crítica situación. Ciertamente, la vulneración de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar iniciaron con el abandono forzado de su hogar del que fueron víctimas en el año 2004, y que continúa actualmente.

En este orden de ideas, la presunción de la buena fe de las afirmaciones de la demandante relativas a la afectación al mínimo vital ante la omisión de la entidad demandada en otorgar de manera efectiva y completa la asistencia humanitaria de emergencia hace procedente el amparo solicitado, dado que atendiendo a su condición de desplazada, tiene derecho un tratamiento especial por parte del Estado¹¹, entre lo que se encuentra, la entrega efectiva de la asistencia humanitaria de emergencia.

Así las cosas, se ordenará a ACCIÓN SOCIAL, que garantice a la accionante, si aún no lo hubiere hecho, la entrega completa de cada uno de los elementos de la ayuda humanitaria de emergencia. Lo anterior, no obsta a que la accionante pueda serle reconocida

nuevamente la prorroga de la ayuda, dado que su límite temporal no puede ser rígido e inexorable, pues de cara con la sentencia C-278/07, la misma debe otorgarse hasta tanto no se hubiere superado la situación de vulnerabilidad y se garanticen las condiciones para que asuma su autosostenimiento.

De todos modos es importante aclarar que la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la entrega de la ayuda humanitaria debe conllevar al respeto de los turnos preestablecidos en orden cronológico con la finalidad de proteger el derecho a la igualdad de los demás beneficiarios de dicha ayuda. Sin embargo, en el caso objeto de revisión, la orden de la entrega inmediata y completa de todos los componentes de la ayuda de emergencia a la actora no acarrea el desconocimiento de los turnos que se encuentren fijados anteriormente a la solicitud de la demandante, teniendo en cuenta que la entrega de la ayuda de manera incompleta implica que su turno se concretó, pero la entidad demandada no lo acató de manera integral.

5.3. Por otra parte, no debe pasarse por alto que la peticionaria solicita, de igual manera, que la entidad demandada le brinde orientación y acceso a los programas de estabilización socioeconómica que llevan a cabo las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, alegando que la población desplazada en la mayoría de las ocasiones desconocen sus derechos y los mecanismos para hacerlos exigibles.

Sobre este punto, la entidad demandada adujo que, en su calidad de coordinadora del SNAIPD, sirve como mediadora ante el conjunto de entidades públicas y privadas que conforman dicho sistema, las cuales se encargan de realizar diversos proyectos para atender las necesidades de la población desplazada. Preciso que para acceder a dicha oferta institucional, los interesados debían dirigirse a cada entidad en particular y gestionar los trámites pertinentes que éstas exigen.

La Sala estima que la población desplazada, al acudir ante los órganos del Estado que se encargan de su atención, deben recibir un trato digno, en el marco de los principios que gobiernan a la función administrativa, pues precisamente estas instituciones se fundamentan para que otorguen soluciones a las necesidades sociales, máxime cuando el Estado debe un especial cuidado a este grupo poblacional, pues dadas las condiciones de extrema

marginalidad e indefensión a las que se ven sometidos, pueden verse enfrentados “a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades”¹², dado el desconocimiento de los derechos que adquieren en su condición de desplazados.

Así pues, esta Corporación ha manifestado que someter a la población desplazada a un peregrinaje institucional para tener a su mano información oportuna y completa acerca de sus derechos, y en el caso objeto de revisión, al

acceso de los proyectos de restablecimiento económico que se ofrezcan a su favor, resultaría contrario a los postulados y valores en los que se funda un Estado Social de Derecho, pues en ese evento se encontrarían a la deriva frente al andamiaje del conjunto de entidades que conforman el sistema SNAIPD.

Así pues, ACCIÓN SOCIAL, como entidad coordinadora del sistema SNAIPD, ¹³ y con el objeto otorgar a la población desplazada un trato digno, y dar cumplimiento de lo previsto en el artículo 2° de la Constitución y los principios que orientan la política de atención dispuestos en el artículo 2° de la Ley 387 de 1997, debe brindar información de manera inmediata, clara y precisa acerca de sus derechos y hacer un acompañamiento para que sean efectivamente protegidos, tal y como lo señaló esta Corporación en la sentencia T-025/04, en la que se aclaró que dicho órgano se encuentra en la obligación de informar a cada desplazado acerca de su “carta básica de derechos” en los siguientes términos:

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 más¹⁴ 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;

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”.

Adicionalmente, en la sentencia en comento se precisó que “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”. (Subraya la Sala).

En este marco de ideas, los argumentos trazados por ACCIÓN SOCIAL resultan insensibles a los derechos fundamentales de la actora, pues pretende desligarse de sus obligaciones constitucionales y legales, al manifestar que para que ésta tenga acceso a los programas de estabilización socioeconómica deba dirigirse ante cada organismo que conforma el SINAIPD, cuando precisamente para garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales, es su deber brindar de manera oportuna y completa información sobre los beneficios que la ley ha establecido en atención a su condición de desplazada por la violencia, así como de hacer un acompañamiento ante dichas entidades.

Aunado a lo anterior, la Sala precisa que el acceso de la actora a los demás programas de atención a la población desplazada es lo que permite la solución de fondo de la problemática

que la aqueja, por cuanto es lo que garantizará que la etapa de emergencia sea superada y pueda contar con las condiciones necesarias para cubrir su autosostenimiento.

Adviértase que el artículo 3º de la ley 387 de 1997, establece que, frente al fenómeno del desplazamiento, “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, siendo que los programas dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada son definidos como las “acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.”, de tal manera que dichas medidas permiten el acceso a programas de generación de proyectos productivos, desarrollo rural, generación de microempresas, planes de empleo y atención social en salud, educación y vivienda. 15

Por consiguiente, se ordenará, asimismo, que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, despliegue la actividad necesaria para orientarla en los trámites que deba cumplir para acceder a los beneficios que la ley ha establecido en atención a su condición de desplazado por la violencia y le informe a la accionante de manera clara, completa y comprensible sobre los derechos que tienen las personas víctimas de desplazamiento forzado y los procedimientos establecidos para acceder a los programas que ejecutan las entidades que conforman el SNAIPD.

5.4. En virtud de las consideraciones anteriores, la Sala procederá a dar las órdenes que considera adecuadas para proteger los derechos fundamentales de la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo, de la siguiente manera:

En primer lugar, se ordenará a ACCIÓN SOCIAL que, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia, si aún no lo hubiere hecho, garantice a la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo, independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos, una entrega completa de cada uno de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley, a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las

necesidades de ella y de su familia, la cual deberá ser prorrogada hasta que su situación de urgencia finalice o sea superada, según lo dispuesto en la sentencia C-278/07.

En segundo lugar, se ordenará que la entidad accionada, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, informe a la accionante de manera clara, completa y comprensible sobre los derechos que tienen las personas víctimas de desplazamiento forzado, los procedimientos establecidos para acceder al goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales, y brinde un acompañamiento en el que se garantice sus condiciones necesarias, para participar de los componentes de la política pública para la atención a la población desplazada, y en este sentido adelante de manera coordinada, si aún no lo hubiere hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso (i) al sistema de salud de la accionante y de su núcleo familiar (ii) al sistema educativo de los hijos de la actora, si por razones de edad ya tuvieren derecho a ello (iii) a los programas de vivienda, (iv) y a los distintos proyectos productivos y demás alternativas de estabilización socioeconómica diseñadas por el Estado para atender los derechos de la población desplazada por la violencia que ejecuten el conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia -SNAIPD-.

En tercer lugar, conforme al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, se ordenará el envío de una copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo.

I. 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 el fallo adoptado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Cimitarra, que mediante sentencia de fecha 13 de diciembre de 2007 resolvió denegar la solicitud de amparo, para en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones

dignas y al mínimo vital de la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-, que a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la notificación de la presente providencia, si aún no lo hubiere hecho, garantice a la señora Ana Ilda Sedano Cavanzo, independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos, una entrega completa de cada uno de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley, a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su familia, la cual deberá ser prorrogada hasta que su situación de urgencia finalice o sea superada, según lo dispuesto en la sentencia C-278/07.

Tercero.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, informe a la accionante de manera clara, completa y comprensible sobre los derechos que tienen las personas víctimas de desplazamiento forzado, los procedimientos establecidos para acceder al goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales, y brinde un acompañamiento en el que se garantice sus condiciones necesarias, para participar de los componentes de la política pública para la atención a la población desplazada, y en este sentido adelante de manera coordinada, si aún no lo hubiere hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso (i) al sistema de salud de la accionante y de su núcleo familiar (ii) al sistema educativo de los hijos de la actora, si por razones de edad ya tuvieren derecho a ello (iii) a los programas de vivienda, (iv) y a los distintos proyectos productivos y demás alternativas de estabilización socioeconómica diseñadas por el Estado para atender los derechos de la población desplazada por la violencia que ejecuten el conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia -SNAIPD-.

Cuarto.- ORDENAR el envío de una copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo, en atención al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Con aclaración de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA T-817 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: Expediente T-1886626

Acción de tutela instaurada por Ana Ilda Sedano Cavanzo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Magistrada Ponente:

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Sala de Revisión, procedo a aclarar mi voto a esta sentencia, ya que si bien comparto el fallo adoptado en la presente providencia, me permito reiterar aquí mi posición jurídica frente a las decisiones que viene adoptando esta Corporación en materia de desplazamiento forzado por la violencia en instancia de revisión de tutela.

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.¹⁶

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”.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

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 coaccionar²¹ 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.²²

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.²³ 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 imperativos²⁴. 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”²⁵. 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”²⁶(negrilla fuera de texto).

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

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

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

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

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

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

En el tema de la atención del desplazamiento forzado es el Estado el obligado, no obstante lo cual, en la sentencia T-025 del 2004 se acepta que haya excusa para no cumplir con dicha obligación por insuficiencia de recursos económicos, cuando lo cierto es que no hay un país que tenga recursos suficientes para atender de forma completa e integral todas las necesidades de su población, tema en el que me detendré más adelante. Es decir, esta decisión jurídica, la cual constituye una norma jurídica particular, no sólo no constituye una

obligación jurídica, sino tan sólo una decisión moral, razón por la cual no representa coacción alguna frente al Estado y de allí el incumplimiento persistente del mismo fallo, sino que además le dio ella misma la excusa y justificación que necesitaba el Estado para incumplir, esto es, la falta o carencia de recursos o presupuesto suficiente. De ahí no sólo la defectuosidad jurídica de esta decisión sino su perversidad.

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

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

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

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

En mi concepto esta sentencia no solo desconoce el concepto de obligación jurídica que debe

cumplir efectivamente en este caso el Estado frente a la población desplazada, sino que además, envía a la actora a una fila en orden de turnos de inscripción y aprobación para poder recibir efectivamente la ayuda humanitaria de emergencia, lo cual hace en mi concepto en realidad nugatorio su derecho.

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

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

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

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

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

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

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

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

colombiano respecto de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia.

En este sentido, considero que la Corte debe ser clara en cuanto a que la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados tiene que ser completa y en el mínimo que reconoce la Corte, respecto de lo cual el Estado no viene cumpliendo ni siquiera con la asignación presupuestal necesaria para atender el fenómeno del desplazamiento, agravado por el hecho de que cada día hay menos recursos y más personas desplazadas. Por lo tanto, reitero que esta Corte debe declarar en forma clara y expresa que el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal.

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

2. Incumplimiento de los fallos de esta Corte

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

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

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

Como ejemplo se evidencian las siguientes inobservancias e incumplimientos:

(i). del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, (delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz) de la Red de Solidaridad Social y del Ministerio del Interior y de Justicia²⁷ .

(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.²⁸

(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.²⁹

(iv) Los incumplimientos del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y de Justicia y de las entidades territoriales.³⁰

(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.³¹

(vi) Los incumplimientos del Consejo Nacional de atención integral a la población desplazada (delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el

ministro del interior y de justicia, el director de la red de solidaridad social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz), incumplimientos éstos que conllevaron una “advertencia” por parte de la Sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, consistente en que “ ... en adelante la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005”.³²

(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.³³

(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.³⁴

(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.³⁵

(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.³⁶

(xi) Los incumplimientos del Director de Acción social, del Ministerio del interior y de justicia, de la Dirección Nacional de Planeación.³⁷

(xii) Los incumplimientos del Director de Acción Social.³⁸

(xiii) Los incumplimientos de la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.³⁹

(xiv) Los incumplimientos del Ministerio de Educación Nacional.⁴⁰

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 emergencia⁴¹ 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 pública⁴², dando a conocer situaciones alarmantes como es el caso expuesto en la sentencia de tutela 373 de 2005 en el cual una persona víctima del desplazamiento en el año 2002 interpone acción de tutela en el 2004 toda vez que está en el turno 11459 para recibir la “ayuda humanitaria de EMERGENCIA”, la respuesta garantista de la Corte es ordenar a la Red de Solidaridad Social que se le “informe a la señora ... la fecha cierta en la cual se hará efectivo el pago de la ayuda humanitaria dentro de un término razonable y oportuno y en armonía con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido presentadas y aprobadas con anterioridad a la de la actora”.

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

madres cabeza de familia, desplazados por la violencia.

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

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

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

En términos prácticos, el desplazamiento sigue creciendo y en el momento en que se efectúe verdaderamente la ayuda, luego de varios años, ésta va a ser vana, ineficiente, luego no se esta protegiendo ningún derecho y la acción de tutela pierde eficacia dado que la orden

emitida no genere 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. 1º), de manera general “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 350) y “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 366).

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

“11. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este

sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales”.

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

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

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

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

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

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

5. El fenómeno del desplazamiento y la adjudicación de tierras

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, el Gobierno dice desarrollar políticas⁴³ 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 ingresos⁴⁴.

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 Corte⁴⁵ 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 Corte⁴⁶, 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 de esta Corte y el tratamiento dado por esta Corporación al tema de la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia, y aclaro con ello mi voto a la presente sentencia.

Con fundamento en las anteriores razones, aclaro mi voto a la presente decisión de revisión de la acción tutelar.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

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

2 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

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

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

7 La Sala Novena de Revisión se pronunció acerca de esta materia en la Sentencia T-297/08. Posición que será reiterada en esta sentencia por existir similitudes con el caso a evacuar.

8 Cfr. T-025/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Al respecto, la sentencia T-327/01 señaló: “Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;

b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (...)

d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración”.

10 Sentencia T-541/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 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”¹¹ 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 vulnerabilidad¹¹, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales¹¹ 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”¹¹. 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”¹¹, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

12 Sentencia T-895/07, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

13 El artículo 1º del Decreto 2569 reza: “Atribuciones de la Red de Solidaridad Social. La Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desarrollara las siguientes actividades: a) Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada. b) Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento. c) Diseñar y poner en ejecución en nombre del Gobierno Nacional, el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado. d) Determinar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia, y el desempeño particular de las actividades que emprendan las entidades que conforman el sistema. e) Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada. f) Promover en nombre del Gobierno Nacional, la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la

ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de los mismos. g) Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento. h) Coordinar en nombre del Gobierno Nacional, la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada. i) Promover la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que adelanten, financien o ejecuten programas o proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia, así como promover las actividades de cogestión. j) Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.”

14 Al respecto, téngase en cuenta los derroteros señalados en la sentencia C-278 de 2007.

15 Ley 387 de 1997, Artículo 17: “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: 1. Proyectos productivos. 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. 3. Fomento de la microempresa. 4. Capacitación y organización social. 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social|”

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

17 Ibidem.

18 Opus cit.

- 19 Ver H.L.H. El Concepto del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 99-124.
- 20 Ver Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Porrúa, 1998.
- 21 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.
- 22 Sobre este tema consultar en Hans Kelsen, Teoría del Estado, Editorial Cycacan, 2004.
- 23 Sobre este tema ver Emmanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Alianza, 1997.
- 24 Ver Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, Págs. 69-101.
- 25 Francesco Carnelluti, Teoria generale del diritto, Roma, 1946, Págs. 67-68.
- 26 Giorgio Del Vecchio, Lezioni di filosofia del diritto, Roma, 1953, Pág. 230.
- 27 Auto 050 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.
- 28 Auto 185 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 29 Auto 176 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 30 Auto 177 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.
- 31 Auto 178 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 32 Auto 218 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 33 Auto 266 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional
- 34 Auto 027 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 35 Auto 058 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 36 Auto 081 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional
- 37 Auto 082 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

38 Auto 167 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

39 Auto 169 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

40 Auto 170 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

41 Decreto 2569 de 2000 Artículo 20

42 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.

43 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:

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”

44 T-602 de 2003

45 T-585 de 2006

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