

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACION CIVIL

Bogotá D. C., veinticinco (25) de julio de dos mil uno. (2001)

Magistrado Ponente:

CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO

Expediente de Tutela No. 0130-01

Ref: Exp: 7300122100002001-0130-01

Entra la Corte a decidir la impugnación formulada contra el fallo proferido por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, de fecha 30 de mayo de 2001, por medio del cual se concedió el amparo de tutela solicitado por Teófilo Marín Morales, Ever Valderrama y otros, actuando en nombre y representación de la Asociación Comunitaria de Desplazados, con sede en la ciudad de Ibagué, en contra de la Presidencia de la República, la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, Inurbe e Incora.

I. ANTECEDENTES

1. En escrito dirigido a la autoridad judicial citada, los denunciantes presentaron acción de tutela para solicitar el amparo al derecho fundamental a la vida en condiciones dignas y los derechos de los niños.

2. Fundamentaron su petición en los hechos que a continuación se resumen:

A) Que los accionantes son personas y familias procedentes de zonas azotadas por la violencia, quienes abandonaron sus lugares de origen y sus viviendas a causa del conflicto interno que vive el país.

B) Que ocupan un asentamiento situado en la avenida Guabinal, Calle 70, sitio “Bella Isla”, del municipio de Ibagué, lugar donde viven de manera infrahumana, sin acceso a los servicios públicos.

C) Que el Gobierno Nacional y la Red de Solidaridad, se han negado a otorgarles el derecho de acceso a la tierra y a los proyectos productivos, previstos en la ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000.

3. Notificadas las entidades oficiales accionadas y además el Incora y el Inurbe que el Despacho de conocimiento vinculó al presente procedimiento de tutela, procedieron a dar contestación, narrando algunas de las diferentes servicios asistenciales prestados y las diversas gestiones realizadas con el propósito de solucionar el grave problema expuesto por los desplazados.

Por su parte la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el de Hacienda y la Red de Seguridad Social destacaron la improcedencia de la tutela, haciendo énfasis que si del

cumplimiento de la ley 387 de 1997 se trata, el mecanismo a utilizar es la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución Nacional.

II. FALLO DEL TRIBUNAL

El juez de constitucionalidad otorgó la protección tutelar, después de analizar las condiciones deplorables en las que habitan los accionantes, a lo que se adiciona que las autoridades nacionales convocadas a la contención no han dado una respuesta concreta y definitiva para “la protección de sus derechos fundamentales, mediante al acceso a tierra, vivienda y proyectos productivos” (folio 298 Cdo. 1), por lo que resaltó que las medidas adoptadas “han sido más “remedios de emergencia” que no soluciones definitivas, estructurales y de fondo”, siendo necesario conceder una protección integral, para llegar a una solución definitiva del problema planteado, plasmando al efecto, el pensamiento que sobre el tópico ha expresado la Corte Constitucional.

En desarrollo de lo expuesto, la Sala Impugnada tuteló los derechos a la vida en condiciones dignas, la salud, la integridad personal, la libre circulación, la igualdad real y efectiva, la vivienda, la educación en favor de los niños y las niñas, en beneficio de las personas registradas en la Red de Solidaridad Social de Ibagué.

III. LA IMPUGNACIÓN

De las diferentes autoridades denunciadas en la presente acción solo impugnaron el fallo, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Hacienda.

La primera de las autoridades citadas, puso de relieve su condición de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población, más no ejecutora de los mecanismos de asistencia a favor de la población desplazada, excepción hecha en cuanto a la prestación del servicio humanitario de emergencia y en otorgar ayuda económica para adelantar proyectos productivos, actividades que en el caso concreto cumplió a favor de algunos de los desplazados, por lo que en consecuencia, reclamó que se excluya de la prestación de los servicios asistenciales ordenados en la tutela a las personas que ya recibieron esos beneficios.

Así mismo solicitó, se amplíe el término de reubicación integral del asentamiento, pues el plazo de 45 días concedido por el Juez Constitucional no es suficiente.

Por su parte el Ministerio de Hacienda insistió en la improcedencia de la acción de tutela frente a actos generales, impersonales y abstractos, como los que crea el Decreto 2569 de 2000; además, puso de presente que en el trámite del amparo constitucional no se demostró que los accionantes tuvieran el status de desplazados; finalmente informó que el Ministerio había asignado a favor de los desplazados, la suma de \$41.395.800.000.00, por lo que solicitó su desvinculación del presente procedimiento.

IV. CONSIDERACIONES

1. Dentro de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, se encuentra el respeto por la dignidad humana, la primacía de los derechos inalienables de la persona y la protección de la familia como institución básica de la sociedad.

La dignidad humana, como axioma fundamental, no sólo es una declaración ética sino una explicitación jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades; su consagración “como valor constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la

violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales”, exaltándose que, es deber de las autoridades “proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como «vida plena». La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social” (T-499 de 1992).

Poniendo en resalto el valor fundamental del sujeto en la sociedad, en múltiples disposiciones del Texto Superior, se contempla la protección de elementales garantías y derechos de la persona, “como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños” (T1635 Noviembre de 2000).

2. La violencia generalizada que, por razones de variada índole, ha padecido Colombia en los últimos cincuenta años, dentro de las múltiples consecuencias que de ella se derivan, ha generado el desplazamiento forzoso de varios cientos de miles de connaturales, en su mayoría niños y mujeres, problema que en la década pasada se agravó, a la par que agudizó, debido a que los protagonistas del conflicto armado que estereotipa el país, directa o indirectamente han afectado a la población civil, situación que de suyo, pone en peligro el derecho a la vida y que provoca, como respuesta natural de supervivencia, el desarraigo de los lugares de origen, que de una parte significa la necesidad de abandonar sus familias y sus bienes, y de otra, iniciar una nueva vida en circunstancias infrahumanas, en donde el hacinamiento, la desnutrición y las enfermedades sin tratamiento apropiado son algunas consecuencias de las precarias condiciones en las que están forzados a vivir, a lo que se agrega el permanente temor hacia los violentos que los han expulsado de su entorno.

El panorama de los desplazados, en nuestra historia reciente, según dan cuenta las estadísticas, es preocupante: ciento treinta y nueve municipios están afectados por la migración interna causada por el conflicto social; más de cuatrocientos mil personas han tenido que abandonar sus hogares, de las que se excluyen las que han podido regresar a su lugar de origen¹, y lo que es más sensible, las soluciones que en principio se dieron fueron de estirpe netamente coyuntural y, por ende, insuficiente.

El gobierno nacional, en orden a solucionar el grave problema de los desplazados, expidió los documentos Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, ley 387 de 1997, decreto 2695 de 2000, políticas que han generado “una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas),² así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas.

Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia.

3. Con el propósito de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, a la que indudablemente pertenece la franja de los desplazados, la ley 387 creó la Red de Solidaridad Social, establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento

Administrativo de la Presidencia de la República; legislación que, igualmente estructuró el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que busca atender de manera integral a la población en trashumancia por el conflicto, para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana. Este sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que adelantan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

4. Descendiendo al caso concreto, se observa que ningún cuestionamiento plantean los impugnantes en cuanto a las deplorables condiciones en que se encuentra el grupo humano asentado en el sitio “Bella Isla”, desarraigo del que sin duda alguna, la Jurisprudencia Constitucional ha expresado que “apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, el riesgo que observan para su vida e integridad personal”, que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia; también se desconoce el derecho de los nacionales “a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad”. De igual manera, “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 familias”, trasgresión de derechos fundamentales que igualmente “implica la violación de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3º Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra” (SU 1150 de 2000).

A. La discordancia que la Red de Solidaridad plantea, reside en el reconocimiento de las medidas humanitarias de emergencia que adoptó y la ayuda económica que otorgó para adelantar proyectos productivos, únicas actividades que por la ley están obligados a ejecutar; que en consecuencia se declare que no existe obligación de la entidad de prestar esos beneficios a las personas que ya los recibieran. De otro lado, solicita se amplíe el plazo concedido para la reubicación, el cual, en su entender, es insuficiente para adoptar la solución eficaz ordenada.

Sobre el punto, observa la Corporación que la Sala impugnada al conceder el amparo Constitucional, de manera genérica les ordenó a las distintas entidades accionadas “que dentro de la órbita de sus respectivas competencias” procedan a la reubicación del grupo humano y otorguen ayuda para la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, salud, etc., para darle una solución definitiva al problema, marco dentro del cual la Red debe proceder a implementar los mecanismos para que el cometido fijado en la orden tutelar se cumpla, claro está, dentro de las específicas funciones de ejecución y de coordinación que la ley le ha fijado, las que deben cumplirse con la periodicidad o continuidad que la norma dispone, competencia legal, que en modo alguno ha sido modificada por la decisión de amparo, la que simplemente le ordena que, en su oportunidad, ejecute o realice los actos que por ley está obligada a efectuar a favor de los desplazados, razón por la cual, el punto permanece incólume.

Compendiando, la Red de Solidaridad, dentro del ámbito de su competencia, debe cumplir con las funciones de ejecución y coordinación para obtener “la solución definitiva y eficaz” de la situación planteada por los accionantes; pero mientras ello ocurre, debe proceder a prestar la

ayuda humanitaria para atender las necesidades alimentarias, de vestido, salud, vivienda y educación para la niñez allí ubicada, por el tiempo que dure el asentamiento, quedando liberada de dar apoyo para el desarrollo de proyectos productivos, a los accionantes que ya recibieron ese servicio, en caso de que la ley disponga o autorice que este se cumpla por una sola vez.

El tópico que si merece modificación, es el de la ampliación del término concedido para lograr la solución definitiva del problema, pues en realidad el lapso concedido por el Tribunal, 45 días, luce breve, por lo que se ordenará su ampliación a noventa días calendario, el que se juzga suficiente para lograr el cometido ordenado por el Juez de Tutela, tanto más cuanto que la solución que le debe dispensar al grupo de desplazados es apremiante.

B. Por su parte, el Ministerio de Hacienda plantea su disenso afirmando que la tutela no procede contra actos generales, impersonales y abstractos, ni para el cumplimiento genérico de las disposiciones de la ley 387 de 1997; además, que no se probó la condición de desplazados en los accionantes, por lo que existiría, en la resolución del amparo, un problema de legitimación en la causa por activa.

La impugnación así propuesta no se abre paso, en primer lugar porque el asentamiento humano que solicita la protección tutelar no proviene del cumplimiento, ni del desarrollo de la previsión abstracta de una ley o de un acto administrativo; por el contrario, el grupo surge, como en amplitud se expresó en esta providencia, en respuesta a las condiciones de violencia que el Estado, por su conocida complejidad, no ha podido erradicar, por lo que de ellos, puede predicarse, como lo ha resaltado la jurisprudencia Constitucional, que “son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. “Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial” (SU 1150 DE 2000), personas que, importa memorar, en su momento fueron inscritas en el Registro Nacional de Población Desplazada, tal como lo corrobora la Red de Seguridad Social (Folio 5 Cdo. 2).

Tampoco encuentra eco en esta Corporación la posibilidad para los denunciados de acudir al ejercicio de la acción de cumplimiento, porque, “aunque se aceptara dicho mecanismo como alternativo, es lo cierto que, según se desprende de la misma Ley (artículo 9), la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos –agrega la norma- el juez «le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela». (T 1635 de 2000).

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República, CONFIRMA el fallo de fecha y procedencia prenotadas.

MODIFICAR el numeral 2, para disponer que las gestiones ordenadas deben cumplirse, a más tardar, dentro de los noventa días calendario siguientes a la notificación de la Sentencia.

Comuníquese telegráficamente a las partes interesadas lo aquí resuelto, y ofíciase.

Remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO

MANUEL ARDILA VELASQUEZ

NICOLAS BECHARA SIMANCAS

JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES

JOSE FERNANDO RAMIREZ GOMEZ

JORGE SANTOS BALLESTEROS

SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO

1 “Atención a población desplazada por el conflicto armado”, publicado por la Red de Solidaridad Social en diciembre de 1999.

2 Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejería Presidencial para la Política Social, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, IICBF, INCORA, INURBE, Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Salud, Educación, Agricultura, Desarrollo Económico, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Red de Solidaridad Social y SENA.