

## **Sentencia T-602/03**

Bogotá, 23 de julio de 2003

Referencia: expediente T-698846

Peticionaria: Ana Zárate de Bernal

Procedencia: Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá

Temas:

- Atención diferencial a la población en situación de desplazamiento
- Derecho al restablecimiento
- Interpretación de los derechos sociales con fundamento en los principios rectores del desplazamiento
- Política pública para la estabilización socioeconómica de la población desplazada e intervención de la Corte Constitucional
- Política pública de atención a desplazados. Prohibición de regresividad.

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Ana Zárate de Bernal contra la Red de Solidaridad Social y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

## **I. ANTECEDENTES.**

### **Hechos.**

1. La demandante interpuso acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social (INURBE) el 21 de octubre de 2002, porque considera que le han sido vulnerados sus derechos al trabajo, a la igualdad y a la vivienda digna. Explica que es una mujer de la tercera edad que (i) se encuentra en situación de desplazamiento, (ii) está inscrita en el Sistema Único de Registro (SUR) y (iii) ha solicitado el acceso al programa de proyectos productivos. Dice que le es imposible participar en la capacitación requerida para que se le de aprobación al proyecto productivo indispensable para su auto sostenimiento, razón por la cual ha manifestado el deseo de que su hija Andrea Martínez Zárate reciba la instrucción del caso. Afirma que, no obstante todo lo anterior, la Red de Solidaridad Social le ha respondido en forma elusiva su petición. Estima que la actitud de dicha entidad no se compadece con su dramática situación, la cual se ve reforzada por la falta de obtención de un subsidio de vivienda, pese a que (iv) ha solicitado al Estado una solución de vivienda.

Adicionalmente sostiene que ha tenido que hacerse cargo de unos nietos que *"fueron dejados por sus padres a la edad de 8 meses y mediante acta de bienestar familiar me otorgaron la custodia"* y que por ello ha planteado que la referida hija participe en el proceso de presentación, evaluación y aprobación del proyecto productivo.

2. Con base en las anteriores consideraciones, solicita que se ordene tanto a la Red de Solidaridad Social como al INURBE resolver en el menor tiempo posible todo lo relativo a su acceso a un proyecto productivo y a la asignación en su favor de un subsidio de vivienda.

### **Pruebas allegadas al expediente.**

3. A continuación, se relacionan las pruebas relevantes allegadas al expediente. Con el propósito de tener una mayor ilustración de la problemática particular de la actora y su familia se hará una reseña de las mismas:

– Copia del Oficio UTB 8892 dirigido por la Unidad Territorial para Bogotá de la Red de Solidaridad Social a las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud en

Bogotá el 28 de junio de 2002, por medio del cual se presenta a la señora Ana Zárate de Bernal y a su grupo familiar como inscritos en el SUR (Folio 7).

– Copia de la petición dirigida por la peticionaria a la Unidad Territorial para Bogotá (UTB) el 22 de julio de 2002, a fin de que se la vinculara a los programas de ayuda humanitaria de emergencia, proyectos productivos y solución habitacional (Folio 10).

– Copia de la respuesta de la Unidad Territorial para Bogotá a la petición reseñada (Oficio UTB -5515), en la cual se le señala a la demandante qué entidades, bajo qué criterios y en qué condiciones deben prestar los servicios requeridos (Folio 12).

– Copia de la carta de 20 de agosto de 2002 dirigida por la demandante a la Coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá "*con el fin de AUTORIZAR*" a su hija para que recibiera la capacitación y la asesoría necesarios para el acceso a un proyecto productivo (Folio 11).

– Copia de la petición dirigida por la demandante el 30 de agosto de 2002 a la Unidad Territorial para Bogotá en el sentido de solicitar su inclusión al programa de proyectos productivos y la coordinación con el INURBE de la asignación de un subsidio de vivienda familiar en su favor (Folio 13).

– Copia de la respuesta de la Unidad Territorial para Bogotá a la petición elevada por la peticionaria el 30 de agosto de 2002 (Oficio UTB -7227), en la cual se le indica que una vez sea definida por el Gobierno Nacional la forma en que se desarrollará la política de atención integral a la población desplazada y se cuente con recursos le será señalado a los interesados el procedimiento para acceder a los proyectos productivos. También se le informa que el competente para definir la asignación del subsidio de vivienda es el INURBE, motivo por el cual la Unidad remitió la solicitud a esa entidad (Folio 14).

– Copia de la petición elevada por Andrea Martínez Zárate, hija de la demandante, al Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, el 10 de septiembre de 2002. La señora Martínez Zárate solicita que se la incluya en los programas de acceso a proyectos productivos y de vivienda, y que le sean asignados recursos para continuar sus estudios universitarios (Folios 16 a 18).

– Copia del Oficio UTB -7772, por medio del cual la Unidad Territorial para Bogotá responde la petición dirigida por Andrea Martínez Zárate al Presidente de la República, indicándole los criterios exigidos en relación con (i) la prestación de

ayuda humanitaria de emergencia, *(ii)* la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada, *(iii)* la ejecución de proyectos productivos y, por último, *(iv)* la imposibilidad jurídica para prestarle apoyo para su educación superior (Folios 19 a 20). En relación con los proyectos productivos se le indicó que la ejecución depende de la formulación de una política general por parte del Gobierno Nacional.

#### **Pruebas decretadas por el juez de instancia.**

4. El Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá, a quien correspondió resolver la presente acción, admitió la solicitud de tutela y ordenó que se oficiara a las demandadas a fin de que (1) la Red de Solidaridad aclarara (a) si la demandante se encuentra en el SUR, (b) en caso afirmativo, qué requisitos debe cumplir para acceder a los servicios para población desplazada, (c) si la peticionaria está vinculada al proceso de estabilización de la población desplazada y, si no lo está, cuáles son los procedimientos y la normatividad vigente, y (d) cuáles gestiones se han adelantado en relación con el acceso de la demandante a un proyecto productivo; y (2) el INURBE informara si la peticionaria ha solicitado un subsidio de vivienda y, si se ha resuelto negativamente tal petición, indicara el motivo y la normatividad aplicada, aclarando, en todo caso, los requisitos necesarios para acceder al mencionado subsidio.

#### **Contestación e informe de la Red de Solidaridad Social.**

5. La Red de Solidaridad Social respondió las cuestiones planteadas por el juzgado y solicitó que se denegara la tutela pretendida. Tras una presentación de los aspectos generales de la política de atención integral a la población desplazada –las situaciones que generan el desplazamiento y la responsabilidad del Estado, las situaciones que excluyen la responsabilidad del Estado y las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada y sus competencias y obligaciones (SNAIPD)– la demandada explicó que conforme a la normatividad vigente su función es la de coordinar las entidades públicas, privadas y comunitarias que integran el SNAIPD.

Afirmó que si bien es cierto que la demandante y casi toda su familia están inscritos en el Registro Único de Población Desplazada desde el 27 de mayo de 2002, no es cierto que se le estén vulnerando sus derechos fundamentales. Primero, porque la prestación de ayuda humanitaria de emergencia está condicionada a la disponibilidad presupuestal y a que se haga conforme al orden de las solicitudes de los desplazados, y porque, de cualquier modo, a la demandante se la ha remitido a la Cruz Roja Colombiana a efectos de que reciba asistencia humanitaria según le corresponde. Segundo, porque la petición de la

actora en el sentido de que su hija, Andrea Martínez Zárate, reciba la capacitación requerida para el acceso al programa de proyectos productivos no es de recibo, en tanto que los derechos de los desplazados son intransferibles y como quiera que bien puede vincularse al Programa de Adultos Mayor, para lo cual sólo tiene que anexar la documentación pertinente a la solicitud que debe dirigir a la Unidad Territorial para Bogotá. Tercero, por cuanto los interesados deben remitirse a las entidades que conforman el SNAIPD para que, según sus competencias, le brinden la asistencia del caso; de manera que la actora debe adelantar ante el INURBE los trámites tendientes a la consecución de un subsidio de vivienda, pues a esa entidad es a la que corresponde desarrollar programas especiales de vivienda para la población desplazada. Y cuarto, porque a la demandante se le han respondido todas y cada una de las peticiones, precisándole y aclarándole los trámites necesarios para acceder a los servicios y los requisitos que debe cumplir según el servicio requerido.

6. Al escrito de contestación la demandada adjuntó copia de varios oficios de la Coordinadora de la Unidad Territorial para Bogotá en los que se hacen importantes precisiones. En el Oficio UTB -5789 de julio 29 de 2002 (Folio 42), la Coordinadora de la UTB le señala a la actora la imposibilidad de que fuese sustituida por su hija, Andrea Martínez Zárate, en el proceso de capacitación para el acceso al programa de proyectos productivos, en especial porque ésta no fue relacionada en la declaración como una víctima más de los hechos que motivaron el desplazamiento y porque los "beneficios" establecidos en la Ley 387 de 1997 han sido exclusivamente previstos para las víctimas del desplazamiento forzado. Entre tanto, en el Oficio UTB -6608 del 20 de agosto de 2002 (Folios 43 a 44), la citada coordinadora le indica a la demandante las condiciones que deben cumplirse para la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, entre otras cuando la jefatura del hogar, masculina o femenina, sea ejercida por una persona mayor de 65 años y dicha situación haya sido reportada en la declaración, y se le subraya que *"[e]n su caso particular, no anexa documento alguno que justifique su petición"*.

Finalmente, en el Oficio UTB -1245 del 30 de octubre de 2002 (Folios 38 a 41), la referida coordinadora le expone a la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social (i) que la demandante se encuentra inscrita, junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada; (ii) que la UTB les autorizó a ella y a su familia la asistencia humanitaria de emergencia, remitiéndolos al efecto a la Cruz Roja Colombiana; (iii) que ella y su grupo familiar han recibido bonos alimentarios de parte del Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS–; (iv) que la demandante puede dirigirse al Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) más cercano a su lugar de

residencia, a efectos de que los menores que integran su grupo familiar obtengan los beneficios del caso; (v) que bien puede la actora vincularse al Programa de Adulto Mayor, anexando la documentación que al respecto se le señala; (vi) que la solicitud elevada por la actora en el sentido de que sea vinculada a un proyecto productivo a través de su hija no es procedente, por cuanto los "beneficios" establecidos en la normatividad vigente deben ser otorgados directamente a los inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, calidad que no tiene la hija de la actora; y (vii) que la Red de Solidaridad Social no tiene la competencia legal ni cuenta con los medios para otorgar subsidios de vivienda y que, en ese sentido, la señora Zárate de Bernal debe dirigirse al INURBE a fin de tramitar el formulario de postulación e informarse de las diferentes modalidades de vivienda a las que puede aplicar el subsidio.

### **Contestación e informe del INURBE.**

7. El INURBE señaló el procedimiento para acceder al subsidio familiar de vivienda y especificó las correspondientes etapas. Asimismo, indicó que, de conformidad con el artículo 21 del Decreto 951 de 2001, la financiación de la política de vivienda para la población desplazada se atenderá con cargo a los recursos que se asignen por el Gobierno Nacional. Igualmente, advirtió esa entidad:

El estado a través de las autoridades y de los mecanismos establecidos en la ley puede aliviar dentro de las capacidades económicas de que dispone, la situación de los desplazados, pero resolverles el problema de vivienda a casi 3.000.000 de desplazados no es labor fácil ya que para que en un sistema capitalista una persona se haga a una vivienda digna se requiere fundamentalmente que con su esfuerzo y su trabajo logre también tal objetivo, en virtud de que ni la Constitución ni en la Ley (sic) alguna se establece la obligación de regalar o entregar sin costo alguno vivienda a todos los colombianos.

La jurisprudencia y los fallos de la Corte Constitucional, en ningún momento reconocen que el Estado esté obligado a dar vivienda digna sin costo alguno; los interesados en una vivienda, sobre todo en interés social deben cumplir los requisitos que la ley establece para la obtención de la misma.

Es importante recalcar igualmente que la población que no ostenta la calidad de desplazado ha sido desprotegida en virtud a (sic) que todos los recursos para la asignación de subsidios ha sido canalizada para esta población vulnerada, dejando por fuera de la protección del estado a la

población que por años ha venido haciendo enormes esfuerzos para adquirir su vivienda.

Reiteró empero la importancia de las etapas para acceder al subsidio y de las variables estipuladas en el Decreto 951 de 2001 para asignar los subsidios en forma consecutiva según las solicitudes, puesto que, en su sentir, con unas y otras se obtiene una total transparencia.

Por último, explicó que a la demandante no se le había asignado un subsidio de vivienda porque no se encontraba postulada, es decir, porque no había adelantado los trámites directamente ante esa entidad.

### **Declaración de la señora Andrea Martínez Zárate.**

8. No obstante haberse citado a la actora para que ampliara lo dicho en la demanda, replicara lo expuesto por las demandadas y presentara, si las tenía, pruebas de su gestión ante el INURBE, compareció ante la juez de instancia su hija, Andrea Martínez Zárate, aduciendo que la señora Zárate se encontraba enferma. La señora Andrea Martínez Zárate expuso que, si bien no ha sido inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, se encuentra desempleada a sus 36 años de edad. Explicó que antes de la petición de tutela ni ella ni su señora madre habían obtenido respuesta formal de parte del INURBE, pese a las visitas efectuadas a la sede de esa entidad en Bogotá y a las consultas realizadas vía telefónica.

Respecto a la vinculación de la peticionaria al Programa de Adulto Mayor, informó que la misma ha dado inicio a los trámites correspondientes, pero que aún así no ha obtenido una solución de fondo, la cual, según han escuchado, consiste en *"recibir un bono de por vida para las personas de la tercera edad por valor creo que de setenta mil pesos mensuales"*. En cuanto a la prórroga de la asistencia humanitaria, manifestó que no han obtenido respuesta de fondo porque la Red de Solidaridad Social se ha limitado a advertir que es necesario que la interesada demuestre que tiene más de sesenta y cinco (65) años de edad o que padece graves afecciones a su salud para entrar a estudiar el caso en concreto; aun cuando está plenamente demostrado que su señora madre tiene setenta y tres (73) años de edad.

Por otra parte, en relación con la atención en salud, señaló que los servicios le vienen siendo prestados a la demandante por el Centro de Servicios de Salud Amor por Colombia, el cual no contrata con la Red. Empero, consideró indispensable que se le brindara atención a la peticionaria y a los niños que integran su familia, en

especial porque aquella *"tiene problemas cardíacos, tales como insuficiencia cardíaca Epoc, hiperlipidemia, hipertensión arterial, gastritis crónica entre otros"*.

Sobre la asistencia humanitaria brindada por la Cruz Roja Colombiana, dijo que la peticionaria la ha venido recibiendo y que el día siguiente a aquel en el que estaba rindiendo declaración la demandante recibiría *"un cheque de cien mil pesos para el arriendo"* y otro para el mercado, es decir, los últimos de una etapa de tres meses, razón por la cual solicitó la prórroga de la asistencia.

En lo concerniente con la atención de los niños a cargo de la peticionaria, reconoció que el ICBF ha prestado toda la colaboración requerida. Entre tanto, en lo relativo al acceso al programa de proyectos productivos, explicó que por propia iniciativa ha participado en los talleres que ofrece la Cruz Roja y que, en ese contexto, está *"a la espera para iniciar un curso de belleza, que es un requisito para participar en el proyecto productivo"*.

Finalmente, la señora Martínez Zárate expresó que la Red de Solidaridad Social no ha guiado a la peticionaria en lo referente al ejercicio de sus derechos de persona en situación de desplazamiento y que, por ello, han tenido que recurrir a otras personas, muchas de ellas también desplazadas, a fin de obtener la información pertinente.

### **Sentencia que se revisa.**

8. Mediante sentencia del 8 de noviembre de 2002, la Juez 51 Penal del Circuito de Bogotá negó la tutela. Aun cuando reconoce el drama por el que atraviesan numerosas familias colombianas en situación de desplazamiento y comparte la jurisprudencia protectora que ha elaborado la Corte Constitucional sobre el tema, el juzgado entendió que la atención integral que resulta obligatorio brindar a la población desplazada debe ceñirse, en todo caso, a los lineamientos establecidos en la normatividad vigente que rige la prestación de los servicios a la población desplazada. Adujo que si se omitiera el trámite regular se ocasionaría, ahí sí, una discriminación. En el presente caso, se pide que la capacitación para el acceso al programa de proyectos productivos le sea ofrecida a la hija de una mujer que figura en el Sistema Único de Registro pero, según la juez, de aceptarse tal petición se iría en contra del principio de legalidad, pues la normatividad exige que la capacitación la reciba la persona en situación de desplazamiento y sólo ella. Por ello, para la juez, la demandada bien puede vincularse al programa para adultos mayores, el cual se encuentra a su disposición.

Por otra parte, sostuvo que tampoco resulta pertinente el reclamo que dirige la peticionaria al INURBE, toda vez que no ha impulsado los trámites que exige la ley para el acceso a los subsidios de vivienda. De dársele prioridad a la demandante no sólo se vulneraría el principio de legalidad sino que, además, se daría lugar a una discriminación respecto de quienes siguen los procedimientos ya establecidos.

9. Con todo, el juzgado estimó pertinente hacer dos aclaraciones. Por un lado, insistió en la necesidad de que las autoridades estatales procuren atención especial a las personas de la tercera edad y, en tal sentido, solicitó a las demandadas que explicaran por escrito a la peticionaria los pasos que debe seguir para que pueda acceder a los servicios prestados por ellas. Y, por el otro, puntualizó que la demandante puede promover acción de tutela siempre que siga los procedimientos y, no obstante ello, las instituciones públicas no cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales.

### **Insistencia para la selección del proceso.**

10. Como inicialmente la acción de tutela no fue seleccionada para su revisión, la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández insistió en la selección del proceso de la referencia porque, en su concepto, el juez de instancia equivocadamente consideró que la peticionaria solicita la inaplicación de la normatividad vigente, cuando en realidad lo que está en discusión es que, por ser una persona de la tercera edad, la demandante merece un trato especial por parte del Estado y la sociedad. Es claro, según la Magistrada, que por su edad, la peticionaria no puede participar en la capacitación requerida para el acceso al programa de proyectos productivos, de modo que la justicia constitucional debe tener en cuenta tal circunstancia.

### **Memorial remitido al magistrado sustanciador por la señora Ana Zárate de Bernal.**

11. Durante el trámite del proceso ante la Corte Constitucional, la actora, remitió memorial a la Corporación en el que da cuenta de los trámites adelantados por ella después de que fue proferido el fallo de instancia, así como de los resultados de los mismos (Folios 84 a 88). La señora Zárate de Bernal expuso los inconvenientes relativos a la asignación de un subsidio de vivienda, a su favor o en el de su hija Melba Idali Martínez Zárate, quien se encuentra inscrita en el SUR. Al efecto, sostuvo que los funcionarios del INURBE les respondieron sus solicitudes manifestándoles, unas veces en forma verbal y otras por escrito, (i) que no estaban postulando a nadie; (ii) que el INURBE estaba en proceso de liquidación; (iii) que los subsidios sólo son asignados si media fallo de tutela; (iv) que las

postulaciones se están haciendo a través de las Cajas de Compensación Familiar; y, finalmente, (v) que el tema de vivienda para desplazados le corresponde, en últimas, a la Red de Solidaridad Social. En este sentido, se preguntó sobre cómo no ha podido postularse si la normatividad vigente establece que los hogares desplazados con jefatura femenina tendrán acceso prioritario a los programas de vivienda. Asimismo, sostuvo que le es imposible postularse a través de las Cajas de Compensación Familiar, por cuanto, debe tener ahorro programado y solicitar financiamiento a las entidades financieras, y sabido es que, por encontrarse ella y su grupo familiar en situación de desplazamiento, no cuenta con capacidad de ahorro y endeudamiento. Expresó, además, que su preocupación por la ineficacia del actual esquema de acceso a soluciones de vivienda para la población desplazada se ve agravada no sólo porque no existe un formulario específico para las personas de la tercera edad sino porque, adicionalmente, su retorno a la vereda el Hato, en el municipio de la Palma –Cundinamarca–, de donde huyó, es prácticamente imposible en la actualidad, por la violencia allí reinante.

De otra parte, señaló que el 4 de marzo de 2003 formuló un proyecto productivo o de generación de ingresos a la Unidad Territorial para Bogotá de la Red de Solidaridad Social. Afirmó no entender cómo, después de los múltiples trámites que debió sortear, la Red le informa que debe buscar financiación ante las entidades financieras, si ella no cuenta con capacidad de endeudamiento, pues *"[e]n los bancos no prestan a las personas de la tercera edad"*. Respecto a la reparación que, en su opinión, debe hacerle el Estado por la pérdida de sus bienes muebles e inmuebles, manifestó que sólo hasta el 19 de abril de 2003 conoció, por intermedio de la Defensoría del Pueblo, el procedimiento para que le sean reconocidos los valores correspondientes, e insistió en que, de todos modos, no se la ha prestado la ayuda del caso.

En relación con la atención en salud, explicó que su grupo familiar no la ha obtenido en forma integral, toda vez que algunos medicamentos no le son entregados *"porque el sisben (sic) no los cubre"*. Sobre sus necesidades en salud, sostuvo la actora:

Junto con mi compañero debemos utilizar oxígeno domiciliario permanente y tenemos problemas para adquirirlo, aunque lo solicitamos por ventanilla a la SECRETARIA DE SALUD DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, nos fue negado con el argumento de que no tienen contratos, los medicamentos también fueron negados, en ventanilla de la SECRETARIA DE SALUD DE LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, nos dicen que debemos ir al pueblo de donde somos desplazados a que nos suministren los medicamentos y el oxígeno. Lo más grave es que no

tengo un ingreso que me permita asumir el costo de los mismos. Por otro lado las condiciones de nuestro regreso no son las mejores, de ser así, nos veríamos favorecidos ya que el clima nos beneficia para mejorar nuestras enfermedades de base y alargar nuestra vida (anexo ordenes de oxigeno). La ARS a la que estamos afiliados desde nuestro lugar de origen es CONVIDA en el nivel (1) uno.

Cabe anotar que la demandante adjuntó abundante documentación con base en la cual pretendió justificar sus asertos (Folios 89 a 130). Los documentos serán estudiados, en lo pertinente, en el curso de la presente sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.**

### **Competencia.**

1. De conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección Número Tres, mediante auto de 5 de marzo de 2003, la Sala es competente para revisar la sentencia de la referencia.

### **El problema jurídico.**

2. En el presente caso, la demandante reclama la tutela de sus derechos a la igualdad, al trabajo y a la vivienda digna. Al presentar la demanda, explicó que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, y sostuvo que la vulneración de los derechos señalados deriva de la falta de un acceso real tanto al programa de proyectos productivos como a una solución de vivienda; al primero de ellos, en especial, porque la Red de Solidaridad Social se ha negado a aceptar que la capacitación para la formulación del proyecto sea recibida por una hija suya que no se encuentra inscrita en el Registro. Por todo ello, solicitó que se ordenara a la Red de Solidaridad Social y al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) resolver, en el menor tiempo posible, todo lo relativo a su acceso a un proyecto productivo y a la asignación en su favor de un subsidio de vivienda.

Por su parte, la juez de instancia negó el amparo pretendido. En su concepto, de dar las órdenes que se desprenden de la solicitud de la actora, estaría lesionando el derecho a la igualdad de quienes sí se someten a los procedimientos legalmente establecidos, pues aquella pretende, por un lado, que el proyecto productivo le sea

aprobado a través de una hija que no está en situación de desplazamiento, y del otro, que el INURBE le asigne un subsidio de vivienda aún cuando no haya adelantado los tramites pertinentes ante esa entidad.

Ahora bien, para resolver el presente caso resulta necesario apreciar varias circunstancias. En primer lugar, quien busca la protección tutelar es una mujer de la tercera edad. Esta circunstancia fue tomada en cuenta por la juez de instancia, ya que si bien no concedió la tutela, ordenó a las entidades demandadas que informaran por escrito a la actora los pasos para obtener la asistencia estatal en materia de generación de ingresos y vivienda. Y, en segundo término, de las pruebas allegadas al expediente se concluye que la demandante ha hecho numerosos esfuerzos tendientes a que se le brinde la ayuda indispensable para su estabilización socioeconómica pero, asimismo, resulta claro que tales esfuerzos han resultado infructuosos, puesto que en la práctica la actora no ha podido acceder ni a un proyecto productivo ni a una solución de vivienda, como se desprende de lo dicho por ella en el memorial remitido a la Corte Constitucional en el trámite de revisión de la sentencia de instancia, esto es, que efectivamente formuló un proyecto ante la Red según los criterios preestablecidos, y que solicitó al INURBE la asignación del subsidio de vivienda, pero que ni el proyecto presentado fue aprobado ni el subsidio asignado, este último ante la falta de postulación; a todo lo cual se suma la precaria atención en salud que reciben ella y su familia.

De manera que la Corte Constitucional se enfrenta fundamentalmente a un problema de igualdad y de reparación de derechos, puesto que la actora, víctima de un desplazamiento involuntario, es una mujer de la tercera edad, con lo cual se evidencia situación de debilidad. Más compleja, en cambio, es la solución a ese problema. Así, la juez de instancia, quien reconoció esa especial situación, ordenó que a la demandante se le informara acerca de las formas y mecanismos de acceso a la ayuda estatal, pero tal solución parece haber resultado insatisfactoria, ya que la estabilización socioeconómica aún no se hace efectiva. Por otra parte, las entidades demandadas insisten en que la atención a la población desplazada, entre la cual se cuenta la actora, debe ceñirse únicamente a los parámetros legales y reglamentarios. Ésta, igualmente, parece ser una respuesta poco adecuada, toda vez que se muestra insensible a la prenotada situación de debilidad manifiesta de la demandante, tanto es así que, a pesar de que la misma siguió los pasos que le fueran indicados por las demandadas, el restablecimiento de sus derechos, vulnerados como consecuencia del desarraigo, no se vislumbra.

3. En consecuencia, corresponde a la Corte Constitucional dar solución al problema de igualdad y de reparación de derechos planteado, para lo cual tendrá

que determinar la solución que mejor se adecue a la normatividad constitucional y legal, por un lado, y a las prácticas institucionales, por el otro. Para ello, la Corporación reconstruirá el marco normativo en el que la acción afirmativa para la población en situación de desplazamiento se muestra como necesaria, a fin de dilucidar, con posterioridad, los alcances del derecho al restablecimiento que tienen las personas en situación de desplazamiento, entre ellos, la exigibilidad de los niveles esenciales de los derechos sociales, económicos y culturales.

Con todo, es indispensable que la Corte analice las políticas públicas realmente existentes en materia de desplazamiento forzado, pues no puede obviarse que el desarrollo de los derechos de contenido prestacional es básicamente progresivo y, en principio, está atribuido al legislador, así como, por vía reglamentaria, al ejecutivo.

4. Con base en todo ello, la Corte determinará *(i)* si el derecho al restablecimiento tiene rango constitucional; *(ii)* si están siendo vulnerados los derechos de la actora a la igualdad, al restablecimiento, al mínimo vital y a la vivienda digna; y *(iii)* cuáles son las decisiones pertinentes para hacer cesar la vulneración de dichos derechos.

### **Desplazamiento forzado interno, vulnerabilidad y acción afirmativa.**

5. Las características del desplazamiento forzado interno han sido precisadas en la *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos*<sup>1</sup>, elaborada en 1999 por comisión del Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, y acogida por la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA, por su sigla en inglés):

La característica distintiva del desplazamiento interno es el movimiento bajo coerción o involuntario que tiene lugar dentro de las fronteras nacionales. Las razones para huir pueden variar e incluyen conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos y desastres naturales o desencadenados por el ser humano. [...] aquellas [personas] que son forzadas a dejar sus hogares o que tienen que huir debido al conflicto, las violaciones de los derechos humanos y otros desastres naturales o provocados por el ser humanos,

---

<sup>1</sup> Edición castellana a cargo del Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados, Bogotá, julio de 2002. Según la descripción registrada en texto, el desplazamiento se desagrega en tres etapas, la que antecede a los eventos de desplazamiento, el desplazamiento en cuanto tal y el retorno o la reubicación. En cuanto a si el retorno o la reubicación definitiva representan la terminación del desplazamiento, ver, infra, el Fundamento No. 21 de esta sentencia.

sí se ajustan a la descripción del desplazamiento interno. En algunos casos, el desplazamiento interno puede ser causado por una combinación de factores coercitivos y económicos.

6. En armonía con lo anterior, el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 establece:

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

La Corte Constitucional, al interpretar ese artículo y el artículo 2° del Decreto 2569 de 2000<sup>2</sup>, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución y con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno (en adelante, Principios Rectores), ha considerado que el desplazamiento forzado interno es un hecho y que, por tal motivo, la declaración rendida por la víctima y la posterior inclusión de la misma en el Registro Único de Población Desplazada tienen como único propósito facilitar la asistencia proveniente del Estado o de la cooperación internacional, mas no el de

---

<sup>2</sup> Dispone el artículo 2° del Decreto 2569 de 2000:

*"Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas[...]"*

*El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, a saber:*

- 1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y*
- 2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que este designe a nivel departamental distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior."*

conferir el *status* o la condición de persona desplazada.<sup>3</sup> Además, la Corporación ha señalado que una interpretación constitucional basada en la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas permite concluir, sin lugar a dudas, que en dichas disposiciones legales y reglamentarias se acepta que tanto los desplazamientos intraurbanos como los desplazamientos intramunicipales son desplazamientos forzados internos, pues en ninguna de ellas, ni en los Principios Rectores, se exige que quienes se desplazan lo hagan de un municipio a otro o de un departamento a otro, ya que se limitan a determinar qué personas y cuáles hogares tienen derecho a la protección y a la ayuda por el hecho de haber sido forzados a huir.<sup>4</sup>

7. Asimismo, esta Corte ha advertido que el desplazamiento forzado interno comporta una masiva, compleja, sistemática y continuada violación de derechos fundamentales. Consecuentemente, ha entendido que el desplazamiento forzado interno testimonia la ocurrencia de una verdadera crisis humanitaria. Por donde, la Corte ha previsto que sea el Gobierno Nacional el que tome las medidas conducentes tanto a la prevención de los desplazamientos como a la estabilización socioeconómica de la población desplazada, mediante el retorno o el reasentamiento voluntarios en condiciones que aseguren la dignidad de las víctimas del desarraigo y el despojo violentos.<sup>5</sup>

8. La mayor parte de analistas e instituciones coinciden sobre los efectos nocivos del desplazamiento en las víctimas del delito de desplazamiento forzado que se encuentra tipificado en el artículo 180 de la Ley 599 de 2000 y que está dentro de la categoría de los delitos de lesa humanidad<sup>6</sup>. Por ejemplo, el Banco Mundial aceptó que el desplazamiento se traducía en

---

<sup>3</sup> Ver, la Sentencia T-327/01 MP Marco Gerardo Monroy Cabra. El criterio fue reiterado en las sentencias T-1346 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil y T-268/03 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>4</sup> Ver, la Sentencia T-268 de 2003.

<sup>5</sup> Ver, la Sentencia SU-1150 de 2000 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> Ver, la Sentencia C-232 de 2002 MP Clara Inés Vargas Hernández. A juicio de la Corte el delito había sido tipificado “*en consonancia con los preceptos superiores que garantizan un orden social justo fundado en la dignidad y la solidaridad humanas, en el respeto y la primacía de los derechos inalienables de la persona y de la familia como institución básica de la sociedad, pues nadie puede ser sometido a desaparición forzada, torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CP Preámbulo y artículos 1, 5, 12 y 42) [...] Entendimiento que guarda consonancia con los distintos instrumentos internacionales, entre los cuales se pueden citar la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 12 consagra el derecho de circulación y residencia; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12); el Protocolo II de Ginebra (artículo 17), aprobado por medio de la Ley 171 de 1994 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional que en su artículo 7º d) considera crimen de lesa humanidad la deportación o traslado forzoso de población.*”. Los magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra salvaron su voto por considerar que la omisión en que incurrió el legislador de no mencionar la duración de la pena –el artículo demandado decía que el que desplazare a otro incurriría “*en prisión de seis (6) a doce (12)*”– era

el despojo de bienes materiales, tierra y vivienda; la pérdida de ingresos, de empleo y de oportunidades económicas; las restricciones de acceso a bienes comunales, la inseguridad alimentaria, el incremento de morbilidad y mortalidad; la ruptura de redes sociales y la desarticulación comunitaria; cambios irreversibles en los modos de vida, cambios culturales, desarraigo y ruptura de las estrategias de adaptación de las comunidades a su entorno habitual; trastornos psicosociales y afectación de las relaciones intrafamiliares y de la salud pública. Todos estos efectos podrían ser resumidos como riesgo de empobrecimiento y marginalidad social, económica y política.<sup>7</sup>

Y, por su parte, esta Corte expresó en la Sentencia SU-1150 de 2000:

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

Adicionalmente, cabe resaltar que las consecuencias de los reasentamientos originados en el desplazamiento con ocasión del conflicto armado interno o de violaciones masivas a los derechos humanos son en general nocivas, a diferencia de las consecuencias de los reasentamientos originados en proyectos de desarrollo, como quiera que en relación con estos últimos el desplazamiento puede ser conocido con anticipación, evaluado, compensado y mitigado. Además, el desplazamiento con origen en proyectos de desarrollo ocasiona pérdidas materiales, pero no pérdidas humanas, a menos que los intereses en tales proyectos se confundan con los intereses de los actores armados en conflicto. Con todo, el capital social y humano no es destruido y, por ende, puede ser reconstruido y servir de base para la reorganización comunitaria, aun si la intervención es tardía o si la misma se articula en planes o programas de

---

insubsanable por la Corte Constitucional, aunque resaltaron la importancia de que se tipifique un delito equiparable al genocidio.

<sup>7</sup> María Clara Mejía Botero “Introducción. La experiencia colombiana en reasentamiento” a William Partridge (editor), *Reasentamiento en Colombia*, Bogotá, Banco Mundial, 2000.

desarrollo generales<sup>8</sup>. Entretanto, los reasentamientos provocados por el conflicto armado interno o las violaciones masivas de derechos humanos se caracterizan porque generalmente están ausentes los procesos de concertación y porque el capital social y humano queda muy afectado. En los reasentamientos provocados por el conflicto armado interno la prioridad es la supervivencia en medios hostiles y, por tanto, la reconstrucción del tejido social roto y la estabilización socioeconómica quedan aplazadas o, lo que no es infrecuente, nunca se completan.<sup>9</sup>

9. Las consecuencias del reasentamiento son, pues, regularmente perversas. Por ello, a fin de comprenderlas y paliarlas, científicos sociales, organismos de cooperación, entidades gubernamentales y jueces, han acogido el concepto de vulnerabilidad, con el cual se quiere significar que la población en situación de desplazamiento sufre un dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política. Así, se ha estimado de suma importancia contar con índices con los cuales medir los grados de vulnerabilidad, ya que el conocimiento de éstos aporta en la identificación de las medidas legislativas y administrativas más aptas para la reconstrucción del tejido social y la estabilización socioeconómica, así como en la proyección de la ejecución o, si resulta necesario, en una nueva planeación. El concepto de vulnerabilidad y la detección en terreno de los riesgos de empobrecimiento facilitan, pues, la búsqueda de soluciones adecuadas al contexto de la situación post –emergencia, bien sea en el marco de la política pública sectorial en materia de desplazamiento o bien sea en el marco del desarrollo de cada uno de los distintos componentes del restablecimiento, esto es, vivienda, generación de ingresos, salud, educación y tierras (artículo 26 del Decreto 2569 de 2000).

---

<sup>8</sup> Ver, en general, los aportes a *Reasentamiento en Colombia*, op. cit. Por su puesto, muchas experiencias de reasentamiento por proyectos de desarrollo han resultado negativas, pues la falta de planeación, la falta de información sobre la población afectada, la escasa participación de los afectados en la toma de decisiones o la insensibilidad ante las necesidades de grupos étnicos han dado al traste con ellas o han mostrado su inviabilidad en términos de impacto social. En algunos casos, el reasentamiento ha requerido la intervención de los jueces; así, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana estableció los parámetros del reasentamiento con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica de Urrá en el departamento de Córdoba, entre ellos el de concertación de los proyectos de desarrollo en beneficio de las comunidades indígenas afectadas, con el objeto de proteger los derechos de tales comunidades. Ver, la Sentencia T- 652/98 MP Carlos Gaviria Díaz.

<sup>9</sup> Ver, el estudio de caso de Jorge Rojas y Diana Sánchez, “El caso de los campesinos de la Hacienda Bellacruz: la tragedia del estigma y la improvisación” en *Reasentamiento en Colombia*, op. cit. El texto constituye un testimonio acerca de las dificultades asociadas a la reparación de derechos, al mostrar la distancia que hay entre la reubicación de los desplazados y el restablecimiento de sus derechos.

En relación con los factores de empobrecimiento, Michael M. Cernea, científico social del Banco Mundial<sup>10</sup>, destaca (i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social. A ellos agrega Robert Muggah, científico social del Institute of Development Studies de Londres<sup>11</sup>, que el desplazamiento forzoso se traduce en (ix) la pérdida del acceso a la educación, principalmente en el caso de los niños desplazados, y en (x) la carencia de participación política.<sup>12</sup>

Los factores prenotados y la pérdida de autoestima que el fenómeno le impone a cada víctima, permiten visualizar las consecuencias nefastas del reasentamiento involuntario cuando se hace sin la asistencia estatal o cuando ésta se distingue por su ineficiencia o su ineficacia, bien por la escasez de recursos destinados para la atención, ora por la presencia de corto circuitos en el manejo de la información o, la mayoría de las veces, por la existencia de nudos problemáticos en la ruta crítica de acceso a los componentes específicos de la ayuda, como, por ejemplo, de acceso a soluciones de vivienda o de acceso real a proyectos productivos que garanticen la autosostenibilidad de los desplazados.

10. Ahora bien, ciertas instituciones y algunos investigadores sociales han considerado que las acciones tendientes a paliar la difícil situación por la que atraviesan millones de desplazados no pueden basarse en la elaboración e implementación de políticas públicas diferenciales, puesto que éstas comportan la

---

<sup>10</sup> Ver, su texto “El modelo de riesgos y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones desplazadas”, en *World Development*, volumen 25, número 10, octubre de 1997, pp. 1569 a 1588.

<sup>11</sup> Ver, su estudio auspiciado por el Departamento Nacional de Planeación “Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”, Bogotá, *mimeo*, enero de 2000.

<sup>12</sup> El empobrecimiento y la vulnerabilidad son entonces el producto de múltiples factores que, cabe anotar pueden ser independientes unos de otros y, en se sentido, presentarse sólo algunos de entre ellos. Dichos factores merecen ser destacados, pues la expropiación de la tierra socava los sistemas productivos, los cuales, en muchos casos, son de tipo tradicional. Igualmente, la pérdida del empleo para los trabajadores no agrícolas implica un verdadero empobrecimiento, toda vez que la reinserción en el ámbito laboral supone la adquisición de nuevas capacidades, con lo que ello significa en términos de pérdida de capital humano ya consolidado y de costos por la reconversión laboral. De otra parte, la pérdida de la familia, sumada a la inclusión forzada en medios urbanos hostiles, comporta que los desplazados queden sin entorno íntimo. A su turno, la inseguridad alimentaria es consecuencia de la ingestión de calorías en niveles inferiores a los necesarios para el crecimiento o para el trabajo; así, la inseguridad alimentaria se relaciona con la pérdida de la tierra o del empleo. El reasentamiento también trae consigo el aumento de las enfermedades, tanto las físicas como las asociadas a la depresión, y los segmentos poblacionales más débiles, como los niños y los ancianos terminan siendo los más afectados. Todos estos factores confluyen entonces en la marginalización o traspaso de la línea de pobreza en áreas urbanas, en la desarticulación social o ruptura de las organizaciones sociales y de las comunidades, y en la escasa incidencia de los desplazados en la toma de las decisiones que les son atinentes.

discriminación de otros grupos igualmente necesitados que son "*pobres históricos*"<sup>13</sup>. Empero, esta Sala considera que si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, ya que "*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*"; tal y como lo manifestó la Corporación en la Sentencia SU-1150 de 2000. Así, el Estado no sólo debe prevenir la ocurrencia de eventos de desplazamiento, sino que, además, debe proteger los derechos de los desplazados y proveer lo que esté a su alcance para el restablecimiento de los derechos de éstos que son conculcados. Esta suerte de acción afirmativa que se le exige al Estado colombiano halla su fundamento normativo en las exigencias de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Carta, relativas al trato favorable a los más débiles y a la erradicación de las injusticias presentes. Sobre el contenido normativo de ese artículo, la Corte la se pronunció en la Sentencia T-426 de 1992, la primera en la que se mencionó la existencia del derecho al mínimo vital:

El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su

---

<sup>13</sup> Algunos analistas han señalado que la atención diferencial a favor de los desplazados conlleva una distribución inequitativa de recursos y provoca conflictos entre las comunidades previamente asentadas y las reasentadas. Esta discusión es registrada en R. Cohen y J. Cuenod "Improving institutional arrangements for the internally displaced", Washington, Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, 1995, y recogida por Robert Muggah en "Capacidades institucionales en medio del conflicto", op. cit. La pregunta sobre la justificación de la distribución inequitativa que se desprendería de la atención preferencial a los desplazados adquiere ribetes complejos en Colombia, pues la exclusión social es avasalladora en este país. Un estudio auspiciado por la Contraloría general de la República y coordinado por Luis Jorge Garay muestra que en Colombia "(i) El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región de por sí caracterizada por la desigualdad [...] (ii) El nivel de pobreza no se ha logrado disminuir de manera perdurable y sostenida. Hoy el 59,8% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, rebasando ligeramente el promedio observado desde los setenta [...] (iii) La gravedad del problema de la indigencia no ha podido ser superada, dada su persistencia en niveles por encima del 20% de la población en las últimas dos décadas y media [...] (v) La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, abarcando a más del 54% de la misma en la década del ochenta hasta más de un 61% en la actualidad [...] (vi)... a pesar de las leyes aprobadas sobre reforma agraria en el país, la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos -con una importante injerencia de capitales de procedencia ilícita- en la medida en que el 1,08% de los propietarios posee más del 53% del área, cuando hace apenas 10 años el 1,4% poseía el 46% y en que el 62,3% de los propietarios son microfundistas -que engrosan, en su gran mayoría, la población más pobre del país." Luis Jorge Garay (coord.) *Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición del Estado Social de Derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, Introducción "Estrategias, dilemas y desafíos a la transición al Estado Social de Derecho en Colombia", pp. 24 y 25.

alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad. [...]

### **Igualdad de oportunidades y trato favorable a los débiles**

6. El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el "déficit social".

El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades. [...]

### **Derecho Internacional**

11. El derecho internacional defiende la importancia central de los derechos de la seguridad social. Diversos instrumentos otorgan status de derechos fundamentales a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona. La Declaración Universal de los Derechos Humanos –el más importante documento del derecho internacional humanitario– estatuye en su artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

11. En consecuencia, para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas<sup>14</sup> que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas. En relación con este punto, el Principio Rector No. 4 establece:

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

12. Las acciones positivas a favor de la población desplazada están pues justificadas en virtud de la necesidad de asegurar un justo trato a uno de los sectores más desaventajados de la sociedad colombiana, en la urgencia de evitar

---

<sup>14</sup> Las acciones afirmativas son acciones positivas del Estado de tipo normativo, cuyo propósito es el de promover a grupos específicos, a fin de que éstos logren la igualdad material real. La acción positiva y la discriminación inversa se diferencian en que la primera es el género mientras que la segunda es una variante de las acciones positivas. Las discriminaciones inversas son actuaciones normativas temporales o transitorias a favor de grupos tradicionalmente discriminados y, por tanto, destinadas a remover los obstáculos que impiden la presencia y la participación de dichos grupos en distintos ámbitos sociales o en la obtención de beneficios materiales dispuestos en principio para todos. La importancia de las acciones afirmativas en favor de los desplazados fue resaltada en el manual “Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento. Conceptos, criterios e indicadores básicos de la realización de los derechos a la educación, salud vivienda y tierras”, Bogotá, Defensoría del Pueblo / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) / Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), agosto de 2002. Por su parte, esta Corte destacó en la Sentencia SU-1150/00 la existencia de un derecho de los desplazados a un trato especial, denominado “*derecho al urgente trato preferente*” en la Sentencia T-098/02 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

que la nación colombiana se siga fragmentando y en la perentoria protección frente a graves afecciones al mínimo vital de las víctimas del desplazamiento. En relación con la justificación del trato especial a las personas en situación de desplazamiento, la Corte se pronunció en la Sentencia T- 958 de 2001, así:

El mandato constitucional de brindar especial protección a las personas en situación de debilidad manifiesta tiene por objeto que el actuar estatal se oriente a la remoción de las causas de la debilidad o a paliar la situación de debilidad (con miras a su superación). En estas condiciones, la erradicación de situaciones injustas<sup>15</sup> en las cuales se hace más patente la debilidad, impone al juez considerar las consecuencias de su decisión<sup>16</sup>.

Las personas víctimas de situaciones sociales extremas<sup>17</sup> o de los embates de la naturaleza<sup>18</sup>, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, estos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el Estado social), por hallarse comprometido su mínimo vital. (Subraya la Sala).

13. La Constitución prescribe la protección de los desplazados frente a conductas discriminatorias, propende por la erradicación de los patrones de discriminación y

<sup>15</sup> Sentencia SU-225 de 1998.

<sup>16</sup> Sentencia C-021 de 1993.

<sup>17</sup> Como ocurre con los desplazados T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000.

<sup>18</sup> Estas situaciones no deben entenderse taxativas.

obliga a la acción positiva a favor de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. En el caso de la acción afirmativa, ésta se justifica en que resulta indispensable todo un conjunto de actos de política pública con el objeto de lograr la igualdad material de los desplazados. Así, la extrema vulnerabilidad y la consecuente pérdida de derechos y libertades que se traducen en la estigmatización de la población desplazada sólo pueden ser contrarrestadas mediante acciones positivas respecto de bienes escasos –falta de puestos de trabajo o vivienda–, lo que hace que el beneficio a los desplazados se traduzca en el perjuicio para otros grupos poblacionales, sin que ello comporte una transgresión del principio de no discriminación, contenido normativamente en el artículo 13 superior.<sup>19</sup>

Con todo, es necesario señalar que las acciones positivas a favor de los desplazados, que resultan razonables y legítimas en el marco constitucional vigente<sup>20</sup>, deben ser entendidas como mecanismos destinados a desaparecer con el tiempo, es decir, cuando los derechos y las libertades básicas de los desplazados sean restablecidos, y a ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las consecuencias del conflicto armado interno sin derivar en la concesión de privilegios con base en análisis individuo por individuo. Y todos estos criterios servirán de parámetros de interpretación del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, según el cual “[l]a condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”.

---

<sup>19</sup> Conforme a la interpretación autorizada del corpus normativo del derecho internacional de los derechos humanos, la discriminación consiste en la distinción injustificada que implica la exclusión o la restricción, basadas en criterios de raza, color, género, linaje, origen nacional o filiación política, en el ejercicio de derechos y libertades. La discriminación, entonces, redundaría en el menoscabo en el reconocimiento, en el goce o en el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y de las libertades. Ver, en particular, la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Humanos de la ONU con arreglo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>20</sup> Sobre este punto, cabe resaltar que la acción positiva a favor de los desplazados constituye un medio idóneo para alcanzar fines constitucionales válidos, es necesaria para paliar los efectos de una grave crisis humanitaria y no sacrifica valores o principios constitucionales de mayor relevancia que los logrados con ella. En todo caso, es necesario resaltar que la normatividad concreta en materia de desplazamiento sólo podrá restringir derechos de otros grupos desaventajados cuando estas restricciones se puedan justificar con consideraciones razonables y se compaginen con el principio de proporcionalidad, puesto que las limitaciones tendrán que ser adecuadas a la obtención del objetivo público perseguido y los medios tendrán que resultar necesarios, o sea, que el resultado que persiguen no se pueda alcanzar por otro medio igualmente eficaz, que afecte en medida sensiblemente menor derechos fundamentales. En todo caso, sobre los problemas metodológicos de la aplicación del “*test de razonabilidad*”, ver la aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería a la sentencia C-888/02 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

14. Pero el ordenamiento jurídico no sólo admite medidas especiales a favor del grupo desaventajado constituido por las personas en situación de desplazamiento, destinadas a la satisfacción de necesidades básicas, a promover la participación en la toma de decisiones y a asegurar la inclusión social de este grupo, sino que, además, contiene un principio, el de no discriminación, que debe inspirar y filtrar la planificación y ejecución de la política de atención a la población internamente desplazada, en especial en lo relacionado con el acceso de los desplazados al trabajo, a la seguridad social y a la educación, así como influir en la protección integral de las familias y de la niñez, y en la canalización de la participación política de dicha población.

15. En síntesis, las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento. Por ello, esta Corte estableció en la SU-1150/00 que *"el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás"*.

### **Concepto de restablecimiento y derecho de los desplazados al restablecimiento.**

16. El marco legislativo vigente –con vórtice en la Ley 387 de 1997– advierte que el desplazamiento se desagrega en tres etapas, una primera que antecede a los eventos de desplazamiento, otra consistente en la fase de desplazamiento como tal, y una última en la que se producen el retorno o la reubicación. Por ello, para atender los requerimientos derivados de tan compleja crisis humanitaria, se ha considerado indispensable (i) contar con un sistema de información<sup>21</sup>, que permita estimar el número de desplazados y cuantificar los sujetos pertenecientes a los distintos segmentos poblacionales, (ii) prevenir los desplazamientos con base en el esfuerzo mancomunado de varias instituciones<sup>22</sup>, (iii) prestar asistencia humanitaria –de urgencia, de emergencia y de transición, en asentamientos temporales<sup>23</sup>– y, por último, (iv) desarrollar componentes de retorno o de reasentamiento –relocalización en el sitio de recepción o reubicación en lugar diferente a éste y al de origen–<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Ley 387 de 1997: sección 2 del capítulo II.

<sup>22</sup> Ley 387 de 1997: sección 3 del capítulo II.

<sup>23</sup> Ley 387 de 1997: sección 4 del capítulo II.

<sup>24</sup> Ley 387 de 1997: secciones 5 y 6 del capítulo II.

Para articular esfuerzos y atribuir responsabilidades concretas ha sido diseñado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD). En los artículos 4º y 5º de la Ley 387 de 1997 se establecen los objetivos del sistema y se precisan las agencias que lo constituyen:

1º. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

2º. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3º. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

4º. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Artículo 5º. De la constitución. El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

17. La necesidad de aunar esfuerzos mediante la activación del SNAIPD, empero, no se desprende únicamente de los requerimientos de la crisis y de la urgencia de afrontarla técnicamente, sino que tiene su origen en la naturaleza misma del fenómeno del desplazamiento forzado interno y en los mandatos constitucionales de brindar asistencia preferencial a los más vulnerables y de erradicar las injusticias presentes.

Es por ello que el Estado tiene la doble obligación de planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra. En cumplimiento de esas obligaciones varias entidades gubernamentales han venido definiendo, diseñando e implementando procedimientos para la identificación de los derechos –v.g. de mejoras– y de los títulos de las propiedades abandonadas, estableciendo esquemas de compensación para cuando sea necesaria la adquisición de nuevos predios –en virtud del Decreto 2007 de 2001– , y fortaleciendo estrategias ya existentes, como las zonas de reserva campesina, a fin de ofrecer incentivos para el retorno. Entre tanto, otras entidades gubernamentales promueven el desarrollo de proyectos de saneamiento básico y acceso a servicios públicos, así como de generación de alternativas sostenibles de empleo, a fin de garantizar que la reubicación sea adecuada.

Y la doble dinámica señalada es fuente de responsabilidad para la Red de Solidaridad Social, en tanto que entidad coordinadora del SNAIPD, ya que la promoción y facilitación del retorno, por una parte, y la garantía de la relocalización o la reubicación en condiciones dignas, por la otra, dependen, en buena medida, de la centralización de la coordinación del sistema, del control de las acciones en el nivel local y, por ende, de la asignación de responsabilidad sobre el funcionamiento del sistema. Las funciones de los distintos elementos del sistema orientados a la atención integral y al restablecimiento de la población desplazada, quedan garantizados entonces por la asignación de responsabilidades y por el equilibrio entre la autonomía y las capacidades locales, de un lado, y la coordinación centralizada, por el otro.

18. La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. En efecto, de conformidad con el segundo párrafo del Principio Rector No. 29 las autoridades tienen la obligación de hacer lo necesario *"para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que [los desplazados] abandonaron o de las que fueron desposeídos"*. Esta disposición consagra entonces el derecho a la reparación. Con todo, no podría argüirse que el marco normativo de protección a los desplazados se agota allí, pues el primer párrafo del prenotado principio consagra un derecho al restablecimiento, cuando estipula:

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

Cabe advertir que los Principios Rectores, aunque no están consagrados en un tratado, según lo anota Francis Deng en el prefacio a la *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos* por parte de la OCHA, "están basados en, y son consistentes con, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de refugiados.". En relación con dicha fuerza vinculante, el señor Deng, quien es el Representante del Secretario de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, subrayó:

Su reconocimiento en resoluciones de la Comisión de derechos Humanos y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), subraya la autoridad moral que los Principios han comenzado a infundir. [...] Las organizaciones regionales en África, las Américas y Europa también han tomado nota de ellos y están divulgándolos entre su personal. Es alentador que en un periodo de tiempo relativamente corto, organizaciones internacionales, organismos regionales y ONG hayan comenzado a difundir los Principios y a usarlos en el terreno como una herramienta de defensa de las víctimas.

Esta Corte ha reconocido la fuerza vinculante de los Principios Rectores, pues los ha considerado como parte del bloque de constitucionalidad para resolver casos concretos.<sup>25</sup> Adicionalmente, en criterio de la Corte los Principios Rectores "*deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado [...] sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución*".<sup>26</sup>

Los Principios Rectores, pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que

---

<sup>25</sup> Ver, las sentencias T-327 de 2001 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 2003 MP Marco Gerardo Monroy Cabra y T-419 de 2003 MP Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>26</sup> Sentencia SU-1150/00.

reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso *(j)* denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso *(ii)* denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes. De manera que los derechos consagrados en la constitución colombiana deberán ser interpretados de conformidad con los tratados ratificados por Colombia cuyas disposiciones son recogidas o reiteradas en los principios, en particular según la interpretación que de ellos han hecho los órganos autorizados para interpretarlos; y, adicionalmente, el intérprete deberá preferir la interpretación de principios y normas constitucionales, fundidas en un sólo corpus normativo, que sea más favorable al goce de los derechos de los desplazados.<sup>27</sup>

19. Así las cosas, el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por *(i)* el acceso a la tierra, *(ii)* el empleo en condiciones dignas, *(iii)* el acceso a soluciones de vivienda, *(iv)* la integración social, *(v)* la atención médico asistencial integral, *(vi)* la nutrición adecuada, *(vii)* la restauración de los activos comunitarios, *(viii)* la reconstitución de las comunidades, *(ix)* el acceso a la educación, *(x)* la participación política efectiva, y *(xi)* la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno. De manera que, por ejemplo, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación.

20. Además, en perspectiva constitucional y desde un enfoque de derechos<sup>28</sup>, el restablecimiento es una cuestión de justicia social y, por lo mismo, una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano. En este sentido,

---

<sup>27</sup> Lo que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto con fundamento en el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, fue precisado en la Sentencia T-1319 de 2001 MP Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>28</sup> La importancia de que la política de atención a desplazados y las acciones concretas de política pública sean consecuentes con un enfoque de derechos fue destacada por varios de los intervinientes en el II Seminario Internacional “Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos”, Bogotá, septiembre de 2002. Las memorias del seminario, en el que participaron representantes del Sistema de las Naciones Unidas, cooperantes internacionales, organizaciones no gubernamentales y representantes de entidades nacionales, quedaron recogidas en *Destierros y desarraigados*, Bogotá, COHDES / OIM, 2003; ver, en particular, de Andrés Celis –ACNUR– “La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y en su ejecución”.

restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades. Por lo mismo, el sistema de atención integral debe propender por el restablecimiento de la población desplazada, independientemente de la composición institucional del SNAIPD en un momento histórico específico. Cabe advertir que de esta obligación de atención integral no podrá sustraerse el Presidente de la República. Así mismo, observa la Corte que ni el Presidente de la República ni el Congreso podrían expedir válidamente normas que impliquen regresiones en la política pública de atención a desplazados, en lo relativo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta Política; pues ello iría en contravía de la principal obligación de resultado que se deriva del párrafo 1 del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>29</sup>.

21. Por último, la claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista<sup>30</sup>, permite identificar cuándo cesa la situación de desplazamiento. En efecto, el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales se traducen en el restablecimiento y, por tanto, en la cesación de la situación de desplazamiento forzado interno. Por lo mismo, resulta evidente que el retorno o la reubicación no equivalen, por sí mismos, al restablecimiento de la población desplazada.

---

<sup>29</sup> Dice el párrafo 1º del artículo 2º del PIDESC:

*“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

<sup>30</sup> Algunos analistas anotan que el funcionamiento práctico del actual modelo de atención a desplazados está signado por el asistencialismo. En un estudio reciente se señala que *“la ayuda material y su distribución para la subsistencia termina siendo más importante que cualquier cosa”*, de manera que el trabajo de la Red de Solidaridad Social se define en el *“hacer”* y en el *“hacer en la urgencia”*. Martha Nubia Bello, *“Sistematización de la experiencia ‘Proyecto apoyo de las universidades a la Red de Solidaridad Social en la atención a las familias desplazadas por la violencia política 1999 -2002’”*, en Varios Autores, *El desplazamiento forzado en Colombia: Compromisos desde la universidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p. 321. Así, una de las principales críticas es que si la persona recibe a satisfacción los elementos y el apoyo convenido para la etapa de emergencia, y esta culmina, inicia un periodo de transición que hasta el momento no se encuentra determinado en sus temporalidades ni en las acciones específicas que lo constituyen. De modo que, en la práctica, que la persona desplazada, sea incorporada a un proyecto productivo y/o de seguridad alimentaria, está supeditado a la organización y las redes sociales que logre establecer el desplazado para determinarse como interlocutor válido de las instituciones que conforman el SNAIPD, con el agravante de que esas nuevas redes sólo pueden ser tejidas, y esa capacidad organizativa sólo puede ser obtenida, gracias al estímulo del SNAIPD.

**Política pública de restablecimiento de la población desplazada e intervención de la Corte Constitucional en la fijación de lineamientos y criterios de desarrollo de la política pública. Acceso a soluciones de vivienda y a proyectos productivos para la autosostenibilidad de los desplazados. Análisis del caso concreto.**

22. En el presente caso, claro es:

- a) Que la actora, Ana Zárate de Bernal, está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada;
- b) Que la demandante es una persona de edad, pues tiene más de setenta años de edad;
- c) Que la actora se desplazó, junto con su grupo familiar, de un área rural del municipio de La Palma, en el departamento de Cundinamarca, a Bogotá D.C.;
- d) Que la actora solicitó su acceso al programa de proyectos productivos ante la Red de Solidaridad Social, a fin de lograr su estabilización socioeconómica;
- e) Que la demandante solicitó ante la Red de Solidaridad Social una solución de vivienda, a fin de obtener el restablecimiento;
- f) Que ante la posibilidad de participar por sí misma en el proceso de capacitación necesario para la gestión y aprobación del proyecto productivo, manifestó su deseo de que su hija, Andrea Martínez Zárate participara en dicho proceso en su nombre;
- g) Que dos infantes hacen parte del núcleo familiar de la actora;
- h) Que a la demandante y a su grupo familiar le fue prestada la ayuda humanitaria de emergencia por el tiempo que manda el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 a través de la Cruz Roja Colombiana, aun cuando para prorrogársela se le pidió que acreditara ser mayor de 65 años, cuando ya estaba plenamente probado que la actora cuenta con más de setenta años;
- i) Que la actora y su grupo familiar han recibido bonos alimentarios de parte del Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS–;
- j) Que las entidades demandantes respondieron en forma permanente todas las inquietudes de la demandante, informándole acerca de la legislación vigente, de los beneficios que se desprenden de ella y la forma de acceder a los bienes y servicios destinados a la población desplazada;
- k) Que en cumplimiento de lo anterior, la Red de Solidaridad Social precisó a la actora que su hija Andrea Martínez Zárate no podía recibir la capacitación para el acceso a un proyecto productivo, en virtud de la normatividad vigente, sobre todo, por cuanto los "*beneficios*" destinados a paliar los perjuicios sufridos por la

población desplazada no pueden ser transferidos a personas que no hayan sido víctimas del desplazamiento;

- l) Que según la Red de Solidaridad Social el Estado asume que la demandante es una persona de la tercera edad permitiéndole vincularse al Programa de Adulto Mayor;
- m) Que en criterio de la Red de Solidaridad Social los trámites tendientes a obtener servicios de las entidades pertenecientes al SNAIPD deben ser adelantados directamente ante cada una de dichas entidades, según los requerimientos del caso; y
- n) Que en opinión del INURBE la atención diferencial en favor de los desplazados, incluyendo la provisión subsidiada de soluciones de vivienda, lesiona el derecho a la igualdad de las personas que no se han visto forzadas a desplazarse;

Ahora bien, en vista de que las entidades demandadas no habían aprobado un proyecto productivo a la actora, por considerar la Red de Solidaridad Social que la capacitación la debía recibir ella misma, ni le habían asignado un subsidio de vivienda a la misma, por considerar la Red de Solidaridad Social y el INURBE que la demandante no se encontraba debidamente postulada, la juez de instancia consideró pertinente ordenar a las demandadas brindar la información a la demandante para que ésta adelantara los trámites del caso y obtuviera la ayuda sin que se produjera al mismo tiempo una discriminación respecto de otras personas. No obstante, la juez negó la tutela, por considerar que no sólo no se estaba frente a una violación de los derechos fundamentales de la actora, sino que, además, de darle preferencia a ésta se estarían promoviendo acciones estatales violatorias del derecho a la igualdad de otras personas. Con posterioridad a la expedición de dicho fallo se tiene:

- o) Que la demandante formuló un proyecto productivo ante la Red de Solidaridad Social, el cual no ha sido aprobado porque ella no cuenta con financiación de parte de las entidades financieras;
- p) Que la actora no ha podido postularse para la obtención de un subsidio de vivienda pese a los trámites adelantados ante el INURBE; y
- q) Que la atención en salud a la actora y a su grupo familiar no es adecuada.

23. La Corte, como ya se indicó, está frente a un problema de igualdad, íntimamente ligado al goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la actora. Con miras a resolver dicho problema la Corte observa que la actora no ha podido acceder realmente a los servicios de que trata la primera parte del Principio Rector No. 29 relativo al derecho de los desplazados al restablecimiento. De manera que este principio, que forma parte del bloque de constitucionalidad en

sentido estricto, por recoger y reiterar varios tratados de derechos humanos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales, no está siendo atendido en el caso concreto. La consecuencia de ello no es otra que la vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD. La Corte llega a esa conclusión luego de confrontar el diseño de política pública y las acciones concretas de política pública en relación con la demandante, por una parte, y lo que mandan los Principios Rectores y la Constitución, de la otra, siendo necesario precisar que la Corte no encuentra probada vulneración alguna al derecho a la salud de la actora. Veamos.

24. La política de vivienda para población desplazada por la violencia, como reglamentación, surge de la Ley 387 de 1997, pero, al mismo tiempo está sustentada en el marco de política social general. En efecto, en el artículo 17 de la mencionada ley, incluido en la sección 6 sobre "*consolidación y estabilización socioeconómica*", se establecen las acciones y medidas que debe promover el Gobierno Nacional para 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. Allí se indica igualmente que tales medidas deben estar orientadas al acceso directo de los desplazados a distintos bienes y servicios, entre los que enuncia la atención social en vivienda urbana y rural. Ahora bien, varias disposiciones y directivas han sido emitidas con el propósito de desarrollar los parámetros de la ley en cita. Así, el documento Conpes 3157 de 1999 alude a la responsabilidad que recae en la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y la Dirección Nacional de Planeación de elaborar un diseño, operativo y flexible, para el acceso de los desplazados a vivienda, contemplando para ello la aceptación de los bienes inmuebles perdidos, la construcción o reparación de vivienda a través de programas como empleo de emergencia o alimentos por trabajo, y la definición de mecanismos especiales para el acceso a créditos.

Por su parte, el Decreto 2569 de diciembre de 2000, reglamentario de la Ley 387, en su artículo 26, reafirma a la vivienda como componente de los programas de estabilización socioeconómica, e impone al Banco Agrario, al INURBE y al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) la responsabilidad de desarrollar los sistemas para su suministro. Adicionalmente, en el mes de mayo de 2001 el Ministerio de Desarrollo Económico expidió el Decreto 951 a través del cual fueron reglamentadas parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997 en materia de la

vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. Este decreto aclara que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie otorgado por una sola vez a los hogares. Por ello, precisa:

- Los otorgantes del subsidio –el INURBE en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales–.
- Las condiciones para ser hogar postulante del subsidio.
- El registro en el RUPD como requisito para acceder a los programas.
- Los componentes de los programas de retorno y reubicación.
- La aplicación del subsidio en retornos a través de:
  - a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
  - b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; y
  - c) Adquisición de vivienda nueva o usada –urbana o rural– para hogares no propietarios.
- O en reubicación a través de:
  - a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;
  - b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; y
  - c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural –urbana o rural– para hogares propietarios.
- El valor a cubrir de las soluciones habitacionales en las áreas urbanas y rurales.
- Las estipulaciones para otorgar: (i) subsidio a la vivienda usada; (ii) subsidio al mejoramiento de vivienda; (iii) subsidio al arrendamiento; (iv) subsidio para adquisición de materiales de construcción.
- El valor del subsidio.
- Las modalidades de postulación al subsidio.

El Decreto 951 de 2001 presupone, entonces, tanto la proyección de un esquema de subsidio a la demanda de vivienda rural y urbana como la estipulación de incentivos que involucren a la población desplazada en proyectos de ampliación de cobertura, alcantarillado y saneamiento básico, que beneficien a toda la población y sean apoyados a través de fondos especiales.

Ahora bien, dadas las dificultades presentadas en torno al acceso rápido y efectivo de la población desplazada a los diferentes bienes y servicios agrupados en la oferta institucional, entre los que se cuenta la vivienda, fue expedido el documento Conpes 3115 de 2001. A partir de él, en efecto es prioritario eliminar la dispersión y superar la insuficiencia de recursos.

Por otra parte, en diciembre de 2001 fue emitido el Acuerdo 13 del INURBE, mediante el cual son reglamentados los procedimientos y requisitos para la aplicación del subsidio en vivienda usada y arrendamiento, para la postulación, para la asignación y para la entrega del Subsidio Familiar de Vivienda, así como para la presentación, condiciones y declaratoria de elegibilidad de los planes o proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) destinados a la atención de población desplazada por la violencia en los términos establecidos en el Decreto 951 de 2001. Este Acuerdo ha sido complementado en el 2002 mediante el Acuerdo 05 referido a los procedimientos y condiciones para el acceso y la aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana.

Finalmente, el Decreto 1042 del 28 de abril de 2003 constituye el marco de realización del programa de vivienda de interés social en el nivel rural<sup>31</sup>, ya que tiene como objetivo reducir los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales y, para ello, pone en marcha programas de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, así como de compra de vivienda nueva o construcción. A través de él, la población campesina de escasos recursos y las personas desplazadas pueden acceder a subsidios para la compra, construcción o para mejorar su vivienda. Así, el artículo 13 contempla que *"[l]os hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural aportarán un mínimo de 10% del costo total de la solución habitacional. Tales aportes podrán ser en dinero, especie o trabajo. Los aportes de los beneficiarios serán valorados a costos de mercado. Se podrá establecer el ahorro programado de acuerdo con los planes sectoriales del Ministerio de Agricultura"*. Además, conforme al decreto, los proyectos de construcción de soluciones básicas serán articulados a proyectos productivos que impliquen el reasentamiento de las comunidades o en procesos de retorno de población desplazada.

Ahora bien, los recursos de los subsidios de que trata el citado decreto serán canalizados a través del Banco Agrario y las Cajas de Compensación Familiar que tengan afiliados en el sector rural, como entidades otorgantes y el subsidio, en todo caso y para cualquiera de las tres modalidades de proyecto, no podrá superar el 70 por ciento del valor total del proyecto. De otro lado, la postulación de los hogares al proceso de adjudicación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés

---

<sup>31</sup> De acuerdo con el artículo 3° de este cuerpo normativo *"[s]e entiende por vivienda de interés social rural aislada, la vivienda ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar –UAF-, definida según la Ley 505 de 1999. Cuando se trate de vivienda agrupada o aislada independiente de unidad productiva alguna, la vivienda de interés social rural corresponderá a la perteneciente a los estratos uno y dos. Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena determinará las viviendas de interés social rural"*.

Social Rural debe ser colectiva, siendo claro que para cada una de las modalidades mencionadas existen requisitos y procedimientos diferenciados. Por último, el decreto también prevé la línea de crédito para vivienda otorgado por FINAGRO al que pueden acceder personas naturales o jurídicas que adelanten programas de vivienda de interés social rural o personas naturales que busquen una solución particular y que surtan los requisitos financieros y legales.

25. Entre tanto, el componente de generación de ingresos forma parte del conjunto de programas y acciones dirigidas al proceso de estabilización socioeconómica de la población desplazada<sup>32</sup>. De acuerdo con la *Guía de atención a la población desplazada por la violencia*<sup>33</sup> por parte de la Red de Solidaridad Social<sup>34</sup>, este componente *"tiene como objetivo crear condiciones para que los hogares afectados por el desplazamiento, incluidos en el Registro único de población desplazada, recobren su capacidad productiva y recuperen las condiciones para abastecerse de bienes y servicios básicos, mediante la generación de sus propios ingresos"*.

La normatividad da cuenta de dos modalidades de vinculación a la actividad productiva ofrecidas por la Red de Solidaridad Social: empleo y trabajo por cuenta propia. En virtud de esta última modalidad, los proyectos productivos pueden ser canalizados a través de microempresas, famiempresas, empresas asociativas e, igualmente, conforme a ella se *"exige la prestación de servicios de apoyo tanto financieros como no financieros"*<sup>35</sup>.

Ahora bien, la normatividad y directrices desarrolladas hasta el año 2002 ofrecen dos esquemas de financiación: capital semilla y crédito. El capital semilla es un recurso no reembolsable que se entrega por una sola vez para la capitalización inicial o de *"despegue"*, consistente en sumas según definición anual realizada por el Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social<sup>36</sup>; los rubros y el estudio para la opción de crédito son aportados por entidades diferentes a la Red de Solidaridad Social. De otra parte, el documento Conpes 3115 de 2001 propuso una alternativa de distribución presupuestal sectorial, y recomendó el ajuste de los mecanismos y procedimientos que facilitarían el acceso de la población desplazada a los

---

<sup>32</sup> Ver, los artículos 17 de Ley 387 de 1997 y 26 del Decreto 2569 de 2000.

<sup>33</sup> Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*, Bogotá, Red de Solidaridad Social, 2001.

<sup>34</sup> Ver, en especial, el "Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento", p. 25 y siguientes.

<sup>35</sup> Los apoyos no financieros se encuentran representados en, por ejemplo, identificación de los renglones productivos, formulación de los proyectos, capacitación, asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento a la fase de ejecución.

<sup>36</sup> "Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento", op. cit. p. 26.

programas de las instituciones que hacen parte del Sistema de Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Fue así como, considerando estas recomendaciones, el Fondo DRI, el INCORA, el Banco Agrario y el Ministerio de Desarrollo a través del Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) extendieron sus apoyos, cada una con énfasis diferenciados en la financiación de Proyectos. Así, el Fondo DRI, el INCORA y el Banco Agrario –que posee una línea especial de crédito– apoyan iniciativas en el ámbito rural<sup>37</sup>, mientras que el Ministerio de Desarrollo puede apoyar proyectos productivos urbanos priorizando aquellos articulados a programas de vivienda.

En cuanto a los tipos de proyectos, la *Guía de atención* estipula tres: (i) proyectos de seguridad alimentaria, (ii) proyectos productivos a pequeña escala y (iii) proyectos productivos integrales. Los proyectos del tipo (i) se orientan a la producción para el autoconsumo; en ellos se debe prever la comercialización de los excedentes generados, con el objeto de reproducir una parte del capital de trabajo para que el sostenimiento alimentario tenga continuidad. Por su parte, los proyectos del tipo (ii) se desarrollan en un municipio o en una micro región están dirigidos a "*crear o fortalecer procesos de producción, servicios, transformación y/o comercialización a pequeña escala alrededor de actividades o renglones productivos viables*", de manera que los hogares desplazados adquieran independencia productiva, ocupación, ingresos estables y un refuerzo en su capacidad organizacional y asociativa; este tipo de proyectos se clasifica de acuerdo con el beneficiario directo de los montos y los servicios, es decir, puede ser unipersonal, unifamiliar o asociativo. Finalmente, se encuentran los proyectos del tipo (iii), cuyo diseño y ejecución exige la concreción de requisitos y condiciones especiales de la región o micro –región en el que se desarrollen, de la dinámica comercial, productiva y de demanda, de la presencia y acciones de actores idóneos para desempeñar las funciones de operador.<sup>38</sup>

El proceso que deben surtir los proyectos cubiertos por estos recursos se inicia en la concertación que sobre su naturaleza y apuesta se haga en la región, desde

---

<sup>37</sup> El DRI ofrece recursos para apoyar proyectos de irrigación, acuícolas y de comercialización y construcción de infraestructura para proyectos productivos, el INCORA dispone de recursos para titulación de baldíos, montaje de predios de paso y subsidios para conformar empresas básicas agropecuarias. Ver, el "Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento", op. cit. p. 26

<sup>38</sup> Con el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), la RSS estableció dos tipos de convenios para financiar proyectos productivos urbanos y rurales para generación de ingresos y seguridad alimentaria, con el componente de capital semilla. Uno de los convenios es administrado por el Programa Mundial de Alimentos e incluye en su desarrollo el componente de alimentos por trabajo o alimentos por capacitación. El otro convenio es administrado por la OEI; para su puesta en marcha no es necesaria la inclusión de los componentes mencionados.

luego, a través de la instancia que allí opere –Comité Departamental, Municipal o Distrital de atención a la población desplazada, o Mesa Permanente de Trabajo<sup>39</sup>–. Su viabilidad y factibilidad debe ser discutida y gestionada con instituciones competentes en el ámbito local, y el componente de alimentos por trabajo o por capacitación, si lo incluye, debe ser avalado por el Consejo Regional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la zona. Aunque estos proyectos pueden ser propuestos y ejecutados por organizaciones no gubernamentales y entidades territoriales, las primeras tienen un *status* preferencial. Si es necesaria la cofinanciación para poner en marcha el proyecto, esta debe ser gestionada por el Comité de Atención Integral a la Población Desplazada. Si el proyecto es avalado y aceptado como técnicamente viable, es remitido al nivel central de la Red de Solidaridad Social, donde son verificados los documentos de soporte. Posteriormente se presenta al Comité Operativo del Convenio RSS/ Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) donde se decide la asignación de recursos para la contratación respectiva. Y, cuando se trata de recursos del convenio administrado por la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la asignación final de presupuesto y financiación es llevada a cabo por el Comité Nacional de Proyectos de la Red de Solidaridad Social.

La alternativa de crédito es sustancial y operativamente diferente. La línea de crédito del Banco Agrario para proyectos productivos del sector rural funciona con recursos del sistema de redescuento de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Ésta, es una línea de cobertura nacional que se financia hasta el 80 por ciento del valor del proyecto productivo, aunque el costo del arriendo de la tierra es un rubro no financiado. De manera que el Fondo Agropecuario de Garantías expide un certificado que respalda el crédito frente al banco, mientras la persona cabeza de familia o jefe de hogar debe pagar al fondo el valor de este aval con una comisión única calculada de acuerdo con el tipo de productor. Para entrar en este último proceso, es necesario que FINAGRO califique al proyecto y al hogar como beneficiarios de la garantía. Ya una vez efectuada la selección el interesado debe cancelar un seguro de vida cuyo costo se incluye seccionado en cada cuota. La vinculación a estas líneas de créditos se da igualmente en las modalidades individual y asociativa, esta última objeto de más requisitos.

Para que un hogar desplazado acceda a una línea de este tipo de créditos es necesario que el aspirante jefe o jefa de hogar, "*sea sujeto de crédito y que tenga definida su residencia o el lugar donde ejercerá la actividad productiva*". Una vez

---

<sup>39</sup> La creación, convocatoria y funcionamiento de los Comités están regulados en el Título VIII del Decreto 2569 de 2000.

escogido, el hogar debe pagar al banco la consulta en la Central de Riesgos del Sector Financiero. Luego, el pago del crédito se realiza a través de los desembolsos acordados.<sup>40</sup>

La implementación de la política pública respecto del componente de generación de ingresos ha sufrido empero cambios importantes en la práctica, pues está siendo sustentada básicamente en el crédito.<sup>41</sup> Así, con un gran énfasis en las acciones previstas desde el esfuerzo local, en las alianzas estratégicas institucionales de orden nacional e internacional con la empresa privada, y en la postulación colectiva o asociativa, se tiene que los proyectos productivos para población desplazada, en el ámbito rural, deben ser puestos en marcha a partir de (i) una identificación plena del proyecto, (ii) rigurosos estudios de factibilidad, sostenibilidad y rendimiento, y (iii) respaldo de intermediarios financieros –bancos, corporaciones y demás entidades crediticias– e integradores –organizaciones no gubernamentales, asociaciones y agremiaciones de productores, cooperativas no financieras que desarrollen proyectos agropecuarios con población vulnerable–, a través de los cuales se asegure su comercialización. Además, el programa ofrece capacitación para los grupos poblacionales que estén interesados en participar del mecanismo y que por razones técnicas o formales no han podido identificar su proyecto ni definir su línea de trabajo y acción.<sup>42</sup>

Entre tanto, el programa de capital semilla ha sido abolido<sup>43</sup>. Ahora, la labor de la Red de Solidaridad Social se centra en el aliento al programa Red de Seguridad Alimentaria<sup>44</sup> –RESA–, el cual se articula al desarrollo de proyectos productivos integrales asociativos financiados por FINAGRO. Este programa consiste en la provisión de bienes y servicios entregados por una sola vez, para que los hogares desplazados asociadas dispongan de raciones de alimento diario –pan coger–, hasta tanto el proyecto productivo integral macro ofrezca sus resultados. Entre tanto, en el ámbito urbano la estrategia se traza a través del establecimiento de alianzas con el Ministerio de Desarrollo, entidades internacionales, organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y entidades financieras como el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y Bancoldex. Estas iniciativas deben surgir del resorte

---

<sup>40</sup> En la tarea de determinación de los hogares que han de recibir atención prioritaria, las unidades territoriales de la RSS y los Comités de Atención Integral tienen como función verificar la inclusión en registro de los preseleccionados y gestionar los servicios de planificación del crédito, la formulación del proyecto, verificación de la inversión, acompañamiento y gestión para la comercialización.

<sup>41</sup> Ver, entre otras, la Circular 007 de 2003 de FINAGRO.

<sup>42</sup> Ver, la Circular 007 de 2003 de FINAGRO.

<sup>43</sup> Ver, *El Tiempo*, 26 de mayo de 2003, y el Acuerdo 003 de 2003 de la Red de Solidaridad Social.

<sup>44</sup> Se entiende por seguridad alimentaria el acceso físico, social y económico del hogar inscrito, a alimentos o provisión alimentaria, en buenas condiciones nutricionales para el autoconsumo.

institucional local –municipio y departamento–, de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de población desplazada.

Con todo, sigue siendo plenamente vigente lo establecido en la *Guía de atención sobre "capacitación laboral para Jóvenes Desplazados"* y *"Trabajo a su alcance"*. El primero de ellos está orientado a rehabilitar social y laboralmente a personas desplazadas entre los 17 y los 30 años de edad, que tengan como grado escolar mínimo 8º grado. Este programa, de acuerdo con lo consignado en la citada guía, está diseñado para que los productos se ajusten a la demanda de la empresa pública y privada. El segundo programa persigue estos mismo fines, pero capacitando a población desplazada de mínimo 17 años de edad y con cualquier grado de escolaridad, aunque está dirigido preferentemente a las personas jefas de hogar que deseen emplearse en empresas públicas o privadas. Cada de uno de dichos programas contempla una fase técnica de aprendizaje y una fase práctica o pasantía.

26. Esta revisión de los componentes de la política pública de atención a desplazados relativos a vivienda y a proyectos productivos, muestra que la violación de los derechos fundamentales de la actora deriva de una aplicación rígida de los parámetros normativos de la estabilización socioeconómica de la población desplazada en general. Y es que, ante las dificultades asociadas a la realización del diseño de la política en la práctica –acceso a financiamiento y a créditos previo al acceso a proyectos productivos y a postulaciones para subsidio de vivienda– y dada las particulares circunstancias de la demandante, la Red de Solidaridad Social se limitó, por una parte, a proponer que la actora ingresara en el Programa de Adulto Mayor y por la otra, a insistir en que la postulación para el subsidio de vivienda debía hacerlo la actora directamente ante el INURBE.

27. La Corte no estima negativo ni irrelevante el Programa de Adulto Mayor, ya que la atención básica prestada y los subsidios que son entregados en virtud de él a las personas de la tercera edad contribuyen a que el mínimo vital de las mismas no se vea aún más afectado<sup>45</sup>. La Corte considera, empero, que la vinculación de las personas de edad a ese programa no tiene la virtualidad de contrarrestar los riesgos de empobrecimiento –v.g. no está orientado a garantizar el acceso a la tierra– y, por ende, de restablecer a los adultos mayores desplazados.

28. La Corte tampoco desestima el modelo de atención en vivienda basado en la capacidad de ahorro programado de la persona en situación de desplazamiento,

---

<sup>45</sup> Ver, el “ABC del programa de atención al adulto mayor. ¿Cómo protege el Gobierno a los abuelos indigentes?”, en [www.presidencia.gov.co/abc/2003/abril/abuelo.htm](http://www.presidencia.gov.co/abc/2003/abril/abuelo.htm) [consultada en julio de 2003].

pero considera que ese programa no tiene la virtualidad de contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y de promover el restablecimiento, como quiera que las acciones de política pública que lo desarrollan, por sí solas, no dan cuenta del enfoque poblacional ni finalmente, de los criterios de realización del derecho a la vivienda. En relación con estos últimos, la Corte estima relevante lo precisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General No. 4 sobre el contenido normativo del párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC. Según el Comité, el derecho a la vivienda digna, aunque de realización progresiva, no puede ser interpretado de manera restrictiva, ya que implica (i) que se garantice la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, (ii) que ésta cuente con servicios indispensables para la salud, la seguridad y la nutrición de sus ocupantes, (iii) que los gastos que genere sean soportables, es decir, que no impidan la satisfacción de otras necesidades básicas, (iv) que se adecue a las necesidades culturales, y (v) que permita el acceso a otros servicios, como la atención en salud.<sup>46</sup>

29. Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Corte considera que todas las autoridades que diseñan y operan la política pública de atención al desplazamiento, en los diferentes tipos de intervención, tales como la provisión de subsidios de vivienda o la facilitación de condiciones de autosostenimiento, en el plano local y en el nivel de los nuevos diseños de la política, deben tener muy en

---

<sup>46</sup> Sobre el derecho a la vivienda digna, la Corte señaló en la Sentencia T-958/01:

*“[La] dificultad para definir la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, responde al hecho de que su configuración positiva es compleja, pues contempla diversas hipótesis que, por lo mismo, exigen tratamientos jurídicos distintos. En primera medida, el artículo 51 establece que se reconoce el derecho a la vivienda digna a todos los colombianos. En este aparte, la textura normativa no se diferencia en absoluto de derechos de innegable carácter fundamental, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad. De ahí que pueda afirmarse que todo colombiano tiene derecho a que el Estado respete el ejercicio de su derecho y que le proteja contra todo aquel que pretenda desconocerlo. [...]*

*Caso distinto es lo concerniente al resto de la norma constitucional. En ella se establecen obligaciones que claramente aluden a aspectos de desarrollo progresivo del derecho: fijar condiciones para hacer realidad el derecho; promoción de planes para atender a la población más pobre; diseño de sistemas de financiación adecuados; promoción de ciertas formas de ejecución de los planes de vivienda. En suma, puede sostenerse que la Constitución fija las bases para una política de vivienda que, naturalmente, deben conducir a que todos los colombianos puedan disfrutar del derecho en cuestión.*

*El derecho a la vivienda digna, debe observarse, no se reduce a un derecho a ser propietario de la vivienda en la que se habita. Ello constituye una de las opciones, claramente vinculado a los planes de financiación a largo plazo. Por el contrario, la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida”.*

cuenta los enfoques participativo y poblacional, así como el enfoque de derechos<sup>47</sup>. Siendo necesario precisar que el enfoque poblacional es mutuamente complementario respecto del enfoque participativo, toda vez que aquel exige una especificidad en el ejercicio participativo que de cuenta de las diferencias sustanciales connaturales a cada uno de los miembros del grupo poblacional atendido –niños y niñas, mujeres, personas de la tercera edad, grupos étnicos–.

30. Las anteriores consideraciones de la Corte son consecuentes con la interpretación que ha hecho el Comité del PIDESC, según la cual, incluso en tiempos de conflicto armado no internacional existe la "*obligación fundamental mínima de garantizar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales mínimos*"<sup>48</sup> de los derechos sociales, económicos y culturales. Asimismo, son consecuentes con el Principio Rector 18, el cual establece:

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.
2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:
  - a) Alimentos esenciales y agua potable;
  - b) Alojamiento y vivienda básicos;
  - c) Vestido adecuado; y
  - d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales<sup>49</sup>

31. Además, en el contexto de la solución de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado interno no es de recibo el cuestionamiento según el cual a la Corte Constitucional le está prohibida toda intervención en materia de políticas públicas, puesto que si están en juego los derechos de un grupo desaventajado, es, por el contrario, deber de la Corporación fijar lineamientos y criterios para la

---

<sup>47</sup> Sobre este punto son pertinentes las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en su "Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos", Bogotá, junio de 2003.

<sup>48</sup> Ver, la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

<sup>49</sup> Los antecedentes del Principio Rector No. 18 a partir de la normatividad internacional de derechos humanos –derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el PIDESC–, derecho humanitario y derecho de los refugiados están registrados en el Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la Resolución 1995/57 de la Comisión de Derechos Humanos, ahora en *Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)/ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) / Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 2001, pp. 16 a 279.

creación normativa y la ejecución de los actos de política pública. Estos lineamientos y criterios, según lo precisó la Corte en la Sentencia SU-1150 de 2000, *"constituyen imperativos de orden constitucional, de manera que su incumplimiento puede ser demandado ante los jueces constitucionales"*. Y tales lineamientos y criterios continúan siendo imperativos constitucionales aún si están en función del diseño y la implementación de la política pública de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada, por cuanto, *"conforme la interpretación oficial internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, tales derechos contienen elementos que son de inmediata exigibilidad, como ocurre respecto de las obligaciones estatales de respeto y protección que se derivan de los derechos en cuestión"*<sup>50</sup>, tal y como lo señaló la Corporación en la Sentencia T-958/01.

### **La solución al problema planteado.**

32. Para la Corte, entonces, es clara la vulneración de los derechos al mínimo vital y a la vivienda digna de la actora, como consecuencia de la violación de su derecho a la igualdad, como quiera que en ejecución de la política pública de atención a desplazados, específicamente de los programas de restablecimiento, no fue tomada en cuenta su condición de persona de tercera edad, así como tampoco fueron satisfechos los niveles esenciales mínimos de dichos derechos sociales – Fundamentos 26 a 28 de esta sentencia–. Por ello, la Corporación concederá la tutela pretendida por la actora, cuyos efectos cobijarán a los integrantes de su grupo familiar inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.

33. Con todo, en este punto resulta necesario determinar las órdenes a dar. Advierte la Corte que la actora no debe entrar a competir por una solución de vivienda, puesto que ya poseía una, junto con su compañero. Asimismo, determina la Corte que la actora podrá escoger de manera libre e informada entre permanecer con su grupo familiar, en el lugar de recepción - Bogotá D.C., o reubicarse con él en área rural. Conforme a lo anterior, la Sala ordenará a la Red de Solidaridad Social gestionar ante el INCORA, o ante el organismo que haga sus veces, lo necesario para que los bienes abandonados forzosamente por la demandante y su grupo familiar sean recibidos y aplicados a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar<sup>51</sup> en los términos del decreto 2007 de septiembre 24

---

<sup>50</sup> Sobre este punto, ver observación general CESCR 14/12/90.

<sup>51</sup> De acuerdo con el parágrafo 1° del artículo 3° del Decreto 1042 de 2003 *"[s]e entiende por Unidad Agrícola Familiar un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año*

de 2001<sup>52</sup>, o a una vivienda urbana adecuada. Ello no obsta para que la actora solicite los documentos que certifican los derechos sobre el inmueble (mencionados a folios 96 a 108), ni para que exija al Municipio o al INCORA el inventario de tierras que debió haberse levantado máximo 8 días después de la declaratoria de riesgo de desplazamiento. En todo caso, la Red de Solidaridad Social deberá incluir a la demandante y su grupo familiar en un proyecto productivo integral y viable, articulado a un programa de seguridad alimentaria, garantizando al mismo tiempo su financiación.

Además, la Red de Solidaridad deberá garantizar la cobertura permanente de los servicios de salud y educación que demanden la actora y su grupo familiar.

Toda vez que estas acciones requieren de procesos de acompañamiento y seguimiento, la Corte vinculará a la Defensoría del Pueblo, dado que ésta es la llamada a velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos de la población desplazada y, por cuanto, la misma hace parte del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

### **III. DECISIÓN.**

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

---

*a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 1.080 salarios mínimos legales diarios.”*

<sup>52</sup> El artículo 6° del Decreto 2007 de 2001 establece:

*“Cuando los desplazados opten por la reubicación rural, el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, (artículo 38 Ley 160 de 1994) que se le adjudique en las siguientes condiciones:*

- 1. Cuando el predio abandonado constituya una Unidad Agrícola Familiar, el Incora lo recibirá y le entregará otra Unidad Agrícola Familiar en zona que ofrezca condiciones para l reubicación del desplazado.*
- 2. Si el desplazado posee más de una Unidad Agrícola Familiar, el Incora entregará una UAF a título de permuta y sobre el excedente podrá adelantar o no el proceso de adquisición de tierras, con base en los procedimientos y criterios establecidos en la Ley 160 de 1994 y su normatividad.*
- 3. Si el desplazado posee menos de una Unidad Agrícola Familiar el Incora le recibirá el terreno y a cambio le adjudicará una Unidad Agrícola Familiar. L valor del terreno que transfiera el desplazado de conformidad con el numeral anterior, se abonará al pago de la UAF que se le adjudica y si fuese inferior al 70% de su precio, se le otorgará el subsidio para la compra de tierras, en porcentaje equivalente al que le faltare para completar este monto, en las condiciones previstas en la Ley 160 de 1994. La parte del precio de adjudicación de la UAF que no sea cubierto con el valor del terreno recibido por el Incora y el subsidio de tierras que se otorga, lo cancelará el adjudicatario en la forma prevista en el artículo 8 del Decreto 182 de 1998”.*

## RESUELVE

**Primero.- REVOCAR** la sentencia proferida el 8 de Noviembre de 2002 por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá, por medio de la cual se denegó el amparo a la demandante. En su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda digna de la señora Ana Zárate de Bernal.

**Segundo.- ORDENAR** al Director Nacional de la Red de Solidaridad Social que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta sentencia, gestione ante el INCORA, o ante el organismo que haga sus veces, lo necesario para que, en un plazo de seis meses, los bienes abandonados forzosamente por la demandante y su grupo familiar sean recibidos y aplicados a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar en los términos del decreto 2007 de septiembre 24 de 2001, si la actora opta por la reubicación rural, o a una solución de vivienda urbana adecuada, si la misma escoge reasentarse en Bogotá D.C.

**Tercero.- ORDENAR** al Director Nacional de la Red de Solidaridad Social que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia, gestione lo necesario para incluir, en un plazo de seis meses, a la demandante y a su grupo familiar en un proyecto productivo integral y viable, articulado a un programa de seguridad alimentaria, garantizando al mismo tiempo su financiación.

**Cuarto.- ORDENAR** al Director Nacional de la Red de Solidaridad que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia, adelante las gestiones tendientes a garantizar la cobertura permanente de los servicios de salud y educación que demanden la actora y su grupo familiar.

**Quinto.- VINCULAR** a la Defensoría del Pueblo, para que en ejercicio de las funciones que le asigna el artículo 282 de la Constitución Política asesore y acompañe a la demandante en el proceso de restablecimiento; asesoría y acompañamiento que se prestará a partir de la notificación de esta providencia. Oficiese.

**Sexto.-** Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA  
Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General