

Sentencia T-1095/08

Referencia: expedientes T-1974780 y T-1982937

Acciones de tutela interpuestas por Laureano Martínez León y Jairo Escudero Cárdenas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrada Ponente:
Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por:

El Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Laureano Martínez León contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. **(Expediente T-1974780).**

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Jairo Escudero Cárdenas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. **(Expediente T-1982937).**

Mediante Auto de primero (01) de agosto de 2008, la Sala de Selección de Tutelas No. 8 de esta Corporación, decidió seleccionar y acumular por presentar unidad de materia los procesos de tutela radicados bajo los números **T-1974780 y T-1982937**, para ser fallados en una misma sentencia.

I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-1974780.

El señor Laureano Martínez León el 22 de octubre de 2007, interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital en conexidad

con el derecho a la vida, integridad personal, igualdad real, vivienda, salud y a los derechos de la infancia.

Para fundamentar su solicitud, manifestó los siguientes:

1. Hechos.

Sostiene que vivía en el corregimiento de Chimí (Bolívar), jurisdicción de San Martín de Loba lugar en el cual se dedicaba a la agricultura en la finca de propiedad de su madre, sembrando y criando animales.

Manifiesta que la zona de donde proviene es una zona de conflicto armado dominada por los grupos paramilitares los cuales hostigan a los campesinos de la región y muchos son asesinados ante la más mínima resistencia.

Por el anterior motivo relata que le dijeron a él y a su núcleo familiar compuesto por (madre, compañera permanente e hijo recién nacido) que debían desocupar la finca porque “ellos” necesitaban esas tierras, diciéndoles que si no salían los mataban.

Agrega que las amenazas eran continuas y les decían que si no dejaban la finca, allí mismo los iban a enterrar. A causa de lo anterior el 17 de febrero de 2007 viajaron al distrito capital y declararon la situación el 30 de abril de 2007 ante la Personería de la UAO de puente Aranda.

Sin embargo, asegura que allí se cometió un error de “digitación” y en la declaración quedó registrado que se habían desplazado el 17 de febrero de 2006, cuando realmente fue el 17 de febrero de 2007.

Considera que ese error cometido por la Personería de Bogotá, le costó a él y a su núcleo familiar que no lo incluyeran en el registro único de población desplazada que lleva Acción Social, con el argumento de que había pasado más de un año de ocurridos los hechos, lo cual a su juicio no es cierto porque la declaración se efectuó a los 2 meses de la ocurrencia de los hechos.

Además, afirma que según la entidad demandada su familia no recibió amenazas contra la vida e integridad personal, cuando en la declaración rendida quedó documentado que si había sucedido la coacción para dejar las tierras.

Por todo lo anterior, solicita que sean incluidos en el registro único de población desplazada para acceder a los beneficios de ley puesto que se les está causando un perjuicio irremediable, al no tener los recursos básicos para la subsistencia, como alimentación, vivienda, etc.

2. Contestación de la entidad demandada.

La entidad referenciada a través de la Oficina Asesora Jurídica, mediante escrito de 31 de octubre de 2007, respondió la acción de tutela, oponiéndose a su procedencia.

A juicio de la entidad la Ley 387 de 1997 en el artículo 32 contempla que para la inscripción en el registro de población desplazada se requiere copia de la declaración de los hechos de quien alega su condición de desplazado.

Igualmente que el Decreto 2569 de 2000, contempla los casos en los cuales no se efectúa la inscripción en el Registro de quien solicita la condición de desplazado, a saber:

“Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997”.

Según Acción Social en el presente caso y una vez revisada la base de datos del registro único de población desplazada, se pudo constatar que el señor LAUREANO MARTINEZ LEON presentó declaración juramentada ante la personería de Bogotá el día 30 de abril de 2007, una vez recibida en la entidad se encontró que no era viable su inscripción en el registro, ya que encontró que existen razones objetivas para denegar la inscripción porque quedó debidamente motivado en los actos administrativos que así lo negaron.

Posteriormente, explicó el procedimiento de registro y manifestó que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional la acción de tutela no es el medio idóneo para remplazar los procedimientos consagrados en la legislación vigente. Del mismo modo, señaló que Acción Social no tiene como fin proteger a la población vulnerable sino a la población desplazada por el conflicto armado que presente dentro del año de ocurrencia de los hechos la declaración respectiva.

En síntesis, la entidad considera que no vulneró ninguno de los derechos alegados por el señor Martínez León, en la medida que la declaración se había presentado por fuera del término legal.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN EN ESTE CASO.

El Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 7 de noviembre de 2007, denegó por improcedente el amparo solicitado.

A juicio del fallador después de constatar las resoluciones expedidas por la entidad accionada, constató *“que en abril 30 de 2007 para que se inscribiera a él y los miembros de su hogar en el mencionado registro, se encontró que no es viable jurídicamente efectuarla porque existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deducen las circunstancias de hecho previstas en la Ley 387 de 1997”.*

Considera el despacho que no se trata de un error por parte de la entidad al momento de la recepción de la declaración, ya que en primer lugar el demandante pudo verificar el contenido del texto en su declaración y en segundo lugar como consta en el acta, la misma se leyó y el accionante firmó sin reclamar o advertir la existencia del error.

La sentencia no fue impugnada.

III. Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

Del material probatorio, la Sala destaca lo siguiente:

- Resoluciones proferidas por Acción Social en las que consta la negativa de inclusión en el registro único de población desplazada (folios 20 a 25).
- Fotocopias de la declaración rendida por el señor Martínez ante Acción Social (folios 17, 18 y 19).

IV. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-1982937.

El señor Jairo Escudero Cárdenas el 7 de marzo de 2008, interpuso acción de tutela contra Acción Social, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida y de petición.

Para fundamentar su solicitud de amparo, manifestó brevemente los siguientes:

1. Hechos.

Comenta que el 14 de noviembre de 2001 en Buenaventura sufrió un atentado en su casa, en el cual falleció su hijo Rubén Darío Escudero. Adiciona que por motivo de este lamentable incidente su estado de salud quedó muy afectado, pues recibió seis impactos de bala, dos de ellos en la cabeza, lo cual en sus palabras *“por mucho tiempo, no supe, ni quien era yo mismo, después de varias cirujías (sic) y tratamientos psicológicos, he ido poco a poco recuperando la memoria pero quedaron secuelas, tanto físicas como morales, soy una persona discapacitada por el conflicto interno del país, perdí el habla, la audición por el oído izquierdo, debido a las múltiples esquirlas en la cabeza quedé sufriendo de convulsiones de por vida, nadie me emplea debido a mis problemas de salud, esperando, a que cualquier persona, me ayude, para mi sustento y para los medicamentos que debo tomar de por vida”*.

Agrega que Acción Social tiene un programa llamado víctimas de la violencia, por lo cual realizó solicitud de reclamación por la muerte de su hijo y le fue negada, porque le dijeron que solo hay un año de plazo para elevar la reclamación, para lo cual argumentó *“como pretenden que yo hubiere hecho esa solicitud antes sino recordaba, nada de mi vida y me encontraba muy delicado de salud. Envíe un derecho de petición y me volvieron a responder que no, es por esto señor juez que le pido el favor que estudie muy bien mi caso antes de dar su veredicto”*.

2. Contestación de la entidad demandada.

La entidad referenciada a través de la Oficina Asesora Jurídica, mediante escrito de 26 de marzo de 2008, respondió la acción de tutela, solicitando que se denegara el amparo.

Según información suministrada por la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, el 15 de octubre de 2003, recibió solicitud de ayuda humanitaria a través de la Personería Municipal de Dagua Valle del Cauca, del hoy accionante, por sufrir incapacidad permanente en razón de un atentado en contra de su vida, en el barrio Caldas, en la ciudad de Buenaventura con arma de fuego.

Petición que fue rechazada mediante oficio del 24 de junio de 2005, teniendo en cuenta que no fue presentada dentro del plazo legal.

No obstante, manifiesta que por petición de la Personería Municipal de Armenia, se solicitó la entrega de la ayuda al accionante, en la medida que no había podido acudir a rendir la información por su estado de salud. Ante la anterior intervención la entidad accionada mediante Resolución 1671 del 27 de octubre de 2005 reconoció la calidad de víctima de la violencia dentro del marco del conflicto armado interno, y se ordenó el pago de una suma de dinero a título de ayuda humanitaria, teniendo en cuenta que sufrió incapacidad permanente en razón de un atentado contra su vida.

En cuanto al tema de la solicitud de la ayuda solidaria con miras a la reparación administrativa con ocasión de la muerte del hijo del accionante, manifestó al despacho que el accionante se encontraba en mora de entregar (la fotocopia de la cedula de la madre de la víctima, documento por medio del cual los padres se comprometían a responder: civil, penal y pecuniariamente en caso de nuevos beneficiarios y certificación de autoridad competente, para proceder a la entrega del beneficio.

Por último, procedió a explicar el análisis de las normas de competencia de Acción Social para atender a la población desplazada, manifestando que según el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, la asistencia humanitaria consistente en la ayuda para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer las necesidades de las personas que sean víctimas que hayan sufrido un daño especial, se entrega siempre y cuando se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho, término declarado exequible por la Corte Constitucional.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN EN ESTE CASO.

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, mediante sentencia del 4 de abril de 2008, decidió declarar la improcedencia de la presente acción de tutela.

A juicio de la Sala de Decisión Penal del referido Tribunal, *“en el caso sub examine, lo que debe entenderse es que la pretensión del señor, JAIRO ESCUDERO CARDENAS, se encuentra orientada a que Acción Social le reconozca su calidad de víctima de la violencia y consecuentemente la ayuda*

humanitaria que requiere para afrontar su crisis, además de la indemnización a la cual se considera derecho por el fallecimiento de su hijo”.

No obstante, afirma que sobre la base de la respuesta de la entidad accionada dicha calidad ya le fue reconocida mediante resolución proferida el 27 de diciembre de 1995, gracias a la intervención de la Personería de Armenia y por ello se le otorgó una suma dineraria por las afectaciones en su salud.

De otra parte, puntualizó que en ese momento se estaba tramitando la ayuda humanitaria producto del fallecimiento de su hijo y a la espera de la documentación requerida por la entidad como la fotocopia de la cedula de la madre de la víctima, documento por medio del cual los padres establecieran que responderían, civil, penal y pecuniariamente en caso de nuevos beneficiarios y certificación de autoridad competente.

Por tanto, concluyó que *“ninguna vulneración de derechos ha existido, pues recuérdese que las pretensiones del accionante habían sido entendidas incluso antes de interponerse la demanda constitucional, por lo que deberá el accionante acudir a ACCIÓN SOCIAL, para agotar los tramites necesarios conforme a la Resolución”.*

La sentencia no fue impugnada.

III. Pruebas relevantes que obran dentro de este expediente.

Del material probatorio, la Sala destaca lo siguiente:

- Fotocopias de los documentos de identificación del señor Jairo Escudero Cárdenas y su hijo (folios 2, 3 y 4).
- Fotocopia del certificado de defunción de Rubén Darío Escudero (folio 5).
- Fotocopias de la historia clínica del accionante (folios 10 a 15).
- Copia del oficio o memorando por medio del cual Acción Social informa al proceso de tutela que el estatus de víctima de la violencia del señor Escudero había sido reconocido y que estaba a la espera de algunos documentos (folios 33 y 34).

IV. ACTUACIÓN EN SEDE DE REVISIÓN.

Con el objeto de verificar el estado del asunto, respecto de la protección de los derechos solicitados por el peticionario, el despacho de la magistrada ponente se comunicó telefónicamente el 14 de octubre de 2008, a las 03:40 PM, al teléfono móvil indicado en el expediente, contestando la señora Jakeline Truki (quien se identificó como esposa del accionante), la cual informó lo siguiente:

“Que Acción Social ya había entregado la prórroga solicitada y que habían allegado los documentos solicitados por la entidad para la cancelación de la ayuda económica, para lo cual se encontraban en turno

*y que la entidad le había informado que sería entregada a finales del presente año o principios de 2009”.*¹

Del mismo modo, el 23 de octubre de 2008, se allegó a la secretaria de esta Corporación escrito² firmado por el accionante, en el cual manifestó:

“ME PERMITO INFORMARLES QUE LA TUTELA ANTEPUESTA POR EL SEÑOR JAIRO ESCUDERO CÁRDENAS CC 16477756 DE BUENAVENTURA (VALLE) EN CONTRA DE ACCIÓN SOCIAL EN FEBRERO DE ESTE AÑO EN CURSO RADICACIÓN T-1982937 LA PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA FUE RESUELTA POR LA ENTIDAD ANTES MENCIONADA Y LO DEL PAGO POR LAS VICTIMAS LE FUE ASIGNADO UN TURNO EL CUAL. ESTAMOS ESPERÁNDO EL LLAMADO DE ACCIÓN SOCIAL PARA DICHO PAGO

ATT

JAIRO ESCUDERO CARDENAS”.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

Contemplando los antecedentes reseñados en cada caso, corresponde a esta la Sala de Revisión establecer si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, vulneró o no los derechos fundamentales invocados por el señor Laureano Martínez León a nombre propio y de su núcleo familiar y del señor Jairo Escudero Cárdenas ante la negativa de la entidad de incluirlos en el registro único de población desplazada por considerar extemporáneas las solicitudes.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala, tratará la jurisprudencia de la Corte relacionada con: **(i)** la protección constitucional de la población desplazada; **(ii)** el término para presentar la declaración sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento (interpretación favorable; y por último **(iii)** la solución del caso concreto.

3. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de Jurisprudencia³.

¹ Constancia de llamada obrante a folio 9 del cuaderno de revisión.

² Folio 11 del cuaderno de revisión.

³ La Sala Novena de Revisión se ha pronunciado acerca de esta materia en las Sentencias T-966 de 2007, T-297 de 2008, T-647 de 2008, T-815/2008, entre otras. Postura que será reiterada en esta sentencia por existir similitudes con el caso a tratar.

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

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

(...)

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

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

(...)

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

“El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

“De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias⁴”.

La misma sentencia abordó la evolución legal e institucional que sobre tal cuestión se ha adoptado en Colombia. Anotó que hasta hace pocos años la atención al desplazado era prácticamente inexistente y que las políticas públicas estaban regidas por la coyuntura, la deficiencia y la dispersión⁵. Para afrontar esta situación se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia definido en el documento Conpes 2924 de 1997 a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997 en la cual se hace un esfuerzo por organizar un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento. Posteriormente –indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento Conpes 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Pues bien, ante el panorama denunciado, es decir, las anomalías detectadas en la aplicación de la Ley 387 de 1997, y para mejorar la atención, se dispuso en el Decreto 489 de 1999 que la Red de Solidaridad Social sería la única entidad coordinadora del Sistema y que, como consecuencia, pasaría a ordenar el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el Registro Nacional de Atención a la Población Desplazada, marco éste que serviría para, entre otros, *“Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas”*; *“Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada”* y *“Fortalecer la Red Nacional de Información sobre el Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un mejor sistema de registro con mayor cobertura y con mecanismos de seguimiento y evaluación”*.

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

“La anterior descripción de los derechos vulnerados y de la respuesta del juez de tutela en casos que comprenden varios núcleos familiares, que se han repetido a veces hasta en nueve ocasiones y que por su extrema gravedad ameritaron la

⁴ M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

intervención de esta Corte, muestra que el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección”⁶.

En el mismo sentido, vale la pena tener en cuenta que dentro del balance que sobre este asunto efectuó para Colombia (2002 a 2004) el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) se indicó lo siguiente: *“Lamentablemente, el desplazamiento forzado no suscita aún una atención y una respuesta conmensurada con el sufrimiento y la violación de derechos que éste produce”. (...) En Colombia, el desplazamiento forzado es la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado sobre la población civil. Ésta es una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo... La ley 387 de 1997 ha sido y seguirá siendo fuente de inspiración del deber ciudadano y estatal de dar respuesta efectiva y definitiva al problema del desplazamiento interno forzado en Colombia”⁷.*

Adicionalmente en la Sentencia T-025 de 2004, se hizo referencia a las especiales acciones que deben desarrollarse en procura de atender a la población desplazada, partiendo del hecho de que Colombia es un Estado Social de Derecho, situación que *“le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia– vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.”⁸*

Bajo el mismo criterio la Corte Constitucional ha reiterado que la condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no se deriva del registro que para el efecto haga la Red de Solidaridad Social⁹. Al respecto, este

⁶ Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ UNHCR, ACNUR, Julio Roberto Meier, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto de 2004, Bogotá D.C.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Sobre este asunto en la Sentencia T-770 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se indicó: *“Hay que decir que, sin desconocer que la condición de desplazadas por la violencia pueda ser ajena a algunas de las familias asentadas en la franja de terreno ya indicada, ninguna autoridad municipal se encuentra legitimada para negar una condición material de desplazamiento forzado por el sólo hecho de que las personas afectadas no se hayan inscrito en el registro nacional de tal población. Como lo ha indicado la Corte, esta es una calidad que se adquiere por el hecho cierto del desplazamiento y no porque una autoridad tenga a bien reconocerla. Es decir, el Estado, a través de ninguna de sus entidades, se halla legitimado para desconocer, por razones simplemente formales, el hecho de haber sido desplazado por el conflicto armado colombiano. El registro de la población desplazada debe concebirse como una herramienta orientada a la racionalización de las políticas de atención y protección de tal población y no como un presupuesto ineludible para asumir esa calidad”.*

Tribunal Constitucional ha indicado que la negativa injustificada de inscripción en el registro en cuestión constituye una actuación que, por sí misma, atenta contra los derechos fundamentales de los desplazados. Es por ello que la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que ante la denuncia de una persona que dice haber sido desplazada por la violencia, el funcionario respectivo debe asumir una postura sensible y responsable¹⁰ en la cual dé, como principales parámetros de evaluación, a la presunción de buena fe y al trato favorable del que son titulares conforme al artículo 13 de la Constitución. Al respecto se indicó:

“Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se pretende dar protección al desplazado.”¹¹

Bajo los términos señalados, se puede establecer que los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria deben corresponder a la gravedad de la situación para lo cual deben adoptar todos los esfuerzos y las medidas necesarias para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, los amigos y la familia. En tal sentido, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia que envuelve al desplazamiento, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados, correspondiéndole al juez de tutela, ordenar los correctivos necesarios para que la situación que esta haciendo mas gravosa la situación del desplazado, cese y se le proteja de manera adecuada, así por ejemplo, esta Corporación ha establecido en aquellas oportunidades en que sin razón material o jurídicamente atendible se ha negado el registro de una familia desplazada, se garantice los derechos fundamentales, ordenando la inscripción respectiva¹².

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

4.1. En relación con la situación descrita, y de cara al caso bajo estudio, sobre el hecho de rendir la declaración ante la autoridad competente, sobre la condición de desplazados, esta Corte ha explicado que dicha condición, se

¹⁰ Cfr. sentencia T-1094 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ Sentencia T-327 de 2001, Sala Sexta de Revisión, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² Véase, entre otras, la reciente sentencia T-175 de 2005 dictada por la Sala Primera de Revisión, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

adquiere de facto, mas no se adquiere por la certificación que al respecto haga una autoridad pública;¹³ el desplazamiento forzado es una condición de hecho que está determinada por elementos objetivos, a saber: (i) la coacción ejercida que determina el desplazamiento, y (ii) que el desplazamiento se realice dentro de los límites del Estado.

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

“[p]ara realizar una interpretación razonable del inciso 2° del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito¹⁴, se debe tener claro que el decreto que contiene el artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados.

(...)

“La Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. El inciso segundo del artículo segundo del decreto 2569 de 2000, citado con anterioridad, es una norma que simplemente da pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados y no puede interpretarse como una camisa de fuerza.”¹⁵

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

En relación con la situación descrita, en la Sentencia C-047 de 2001 la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el término para solicitar la asistencia humanitaria. En dicha ocasión concluyó que en principio, el plazo estipulado por el legislador para reclamar las ayudas era razonable, y no desconocía ni hacía nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados. Sin embargo, la Corte señaló que este plazo sólo era razonable, si la persona desplazada que

¹³ Ver sentencias T-227 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-327 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T- 1346 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

¹⁵ Sentencia T 268 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido, sentencia T – 327 de 2001.

estuviera solicitando la ayuda no se encontrara en una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito. Al respecto la Corte estableció:

“11. En reiterada jurisprudencia¹⁶, la Corte Constitucional ha dicho que el establecimiento de términos que predeterminan el normal desarrollo de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las Leyes (C.P. arts. 29 y 150). (...)

“No obstante lo anterior, esta Corporación también ha manifestado¹⁷ que si bien es cierto el Legislador tiene amplio margen de discrecionalidad para determinar los términos judiciales o administrativos, no es menos cierto que la decisión no puede ser arbitraria, por lo que la Corte debe ejercer un control constitucional de límites sobre la configuración legal de los plazos. En tal virtud, el término debe obedecer a criterios de razonabilidad y no puede introducir tratos discriminatorios.

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

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

“La Corte coincide con ese argumento por la siguiente razón: esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos¹⁸ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria”.

En virtud de los argumentos transcritos, la Corte declaró exequible la norma demandada bajo el entendido de que el término de un año fijado por el legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud. En este punto, lo cierto es que la

¹⁶ Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-166 de 1995, C-040 de 1997, C-078 de 1997, C-351 de 1994, C-370 de 1994, entre otras.

¹⁷ Pueden verse las sentencias C-078 de 1997, C-418 de 1994, C-327 de 1997 y C-742 de 1999.

¹⁸ Sobre el tema de desplazamiento de campesinos, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000, T-448 de 2000 y T-227 de 1997.

interpretación de aquello que constituye fuerza mayor o caso fortuito debe hacerse teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada. Por esta razón, el alcance de estos conceptos debe revisarse a la luz de estas nuevas realidades que el derecho debe regular. En este sentido, lo que no resultaría admisible es una interpretación de la Ley que resulte insensible a la especial protección constitucional de la cual es objeto la población desplazada a través, por ejemplo, de la exigencia de una carga probatoria alta o desproporcionada que haga prácticamente imposible la protección del derecho.

4.2. Ahora bien, el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a la población desplazada como sujeto de especial protección y atención constitucional. Una consecuencia de esta especial protección es que la interpretación de las normas que consagran sus derechos fundamentales debe tomar en consideración su especial condición. En este orden de ideas, cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997¹⁹; “2) *Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*; 3) *el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;*”²⁰ 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “*el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.*”²¹

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

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

¹⁹ El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 predica: “Artículo 2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente Ley se orienta por los siguientes principios:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Sentencia T-025 de 2004.

²¹ Idem.

vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado²².

b.- Las personas en situación de desplazamiento forzado pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades. Si esta situación se presenta, los jueces no pueden ser insensibles a ella a la hora de valorar el alcance de conceptos como “fuerza mayor” o “caso fortuito”²³.

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

5. Análisis de los casos concretos.

5.1. Conforme a los hechos, pruebas y jurisprudencia reseñada, descendiendo al caso de los expedientes acumulados, esta Sala entra a determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, vulneró o no los derechos fundamentales invocados por el señor Laureano Martínez León a nombre propio y de su núcleo familiar en el caso del expediente T-1974780 y del señor Jairo Escudero Cárdenas en el caso del expediente T-1982937, ante la negativa de la entidad de incluirlos en el registro único de población desplazada por considerar extemporáneas las solicitudes.

5.2 En relación con el expediente **T-1974780** el señor Martínez León argumenta que al momento de la recepción de la declaración de los hechos que originaron el desplazamiento ante la Personería de Bogotá se cometió un error de digitación, ya que según él, los actos que obligaron al desplazamiento ocurrieron en el mes de febrero de 2007 y no en el de 2006 como quedó en el

²² Al respecto, la sentencia T-025/04 dispuso lo siguiente: “*También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”²² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²², que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²² y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”²². En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”²², dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”*

²³ Sobre este aspecto la sentencia C-047/01 indicó: “(...) esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos²³ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. (...)”

acta, dando como consecuencia que la solicitud fuera considerada extemporánea y se negara el registro.

La entidad accionada considera que no existen razones objetivas y fundadas para concluir que las circunstancias de hecho existieron, sumado a que la declaración de la existencia de los hechos se presentó un año después de la ocurrencia de los hechos, es decir por fuera del término legal.

El juez único de instancia apoyándose de los argumentos de Acción Social denegó el amparo solicitado sosteniendo que efectivamente la declaración fue presentada de forma extemporánea, ya que así quedó en el acta que el accionante rindió y de la cual pudo verificar el contenido, quedando constancia y estando de acuerdo como lo prueba su firma.

5.3. Ponderando la jurisprudencia referida aplicable a la población desplazada por la violencia y a las pruebas obrantes en el expediente, la Sala entrará a determinar, si en el presente asunto se han vulnerado los derechos fundamentales del señor Laureano Martínez y de su grupo familiar, frente a la negativa por parte del ente accionado de inscribirlos en el Registro Único de Población Desplazada. En desarrollo del objetivo planteado se verificará lo atinente a las actuaciones surtidas frente a la entidad accionada, especialmente al sustento de las decisiones proferidas por Acción Social, para posteriormente determinar si las mismas se ajustan a los lineamientos constitucionales y jurisprudenciales señalados por esta Corporación.

El primer acto, correspondiente, a la Resolución 110011690 de 23 de mayo de 2007, niega la inscripción en el registro correspondiente, por cuanto *“el declarante manifiesta haberse desplazado del Municipio de San Martín de Loba- Bolívar en febrero de 2006 y haber declarado el 30 de abril de 2007 en la Personería de Bogotá argumentando “me tocó salir de por allá porque por allá llegaron las Águilas Negras y el temor de que nos fuera a suceder algo nos obligó a venirnos para Bogotá...” circunstancias que evidencian la extemporaneidad de la declaración a la luz de lo establecido en los artículos 8 y 11 numeral 3 del Decreto 2569 de 2000 según los cuales la declaración debe ser realizada en un lapso de tiempo no mayor a un año de ocurridos los hechos... En este caso el deponente afirma que los hechos ocurrieron en febrero de 2006, pero la declaración fue presentada el 30 de abril de 2007, por lo anterior no se procederá a incluir al declarante y su grupo familiar en el Registro único de Población Desplazada.”*

Frente a la referida negativa, el accionante interpuso recurso de reposición y la entidad confirmó a través de la Resolución 05614 del 6 de septiembre de 2007, bajo el mismo argumento del acto atacado, sin hacer ningún estudio adicional sobre las circunstancias que generaron el desplazamiento, solo marginalmente expresando *“analizando concretamente las circunstancias que presuntamente motivaron su desplazamiento, no se vislumbra evidencia o amenaza directa que afecte su vida o integridad o la de los miembros de su hogar, es decir que,*

los hechos presentados no se enmarcan en los preceptados en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.”

Los argumentos expuestos por Acción Social fueron íntegramente confirmados en la contestación de la presente acción de tutela, lo cual lleva a concluir a esta Sala de Revisión que en la valoración que esta entidad hizo de los hechos expuestos por el accionante en las distintas instancias, no se aplicaron a favor de la protección de la población víctima del desplazamiento, como lo ordena la jurisprudencia de esta Corporación.

Ciertamente, el accionante puso de presente que vivía en el corregimiento de Chimí (Bolívar), jurisdicción de San Martín de Loba lugar en el cual se dedicaba a la agricultura en la finca de su madre, sembrando y criando animales y que un grupo “*paramilitar*” les dijo que debían desocupar la finca porque “*ellos*” necesitaban esas tierras, diciéndoles que si no salían los mataban.

Por causa de lo anterior “*en medio del profundo aturdimiento que se experimenta, viajamos a Bogotá el 17 de febrero de 2007*”²⁴, acudiendo el 20 de abril del mismo año al organismo competente a rendir declaración de los hechos, pero que en dicha declaración se presentó un error de digitación quedando registrado el 17 de febrero de 2006.

La anterior situación no mereció un análisis por parte de Acción Social, la cual sin establecer someramente las circunstancias expuestas o verificar en algún grado si lo señalado se ajustaba a la realidad vivida en la zona de donde el accionante se desplazó, consideró de forma inexorable que no se estructuraba ninguna razón objetiva y fundada para concluir la existencia de las circunstancias de hecho previstas en la Ley 387 de 1997.

Ahora, teniendo en cuenta que la valoración de los hechos expuestos por la accionante debe hacerse a partir del principio de la buena fe, correspondía a la entidad accionada desvirtuar tales afirmaciones, pues la carga de la prueba para demostrar la existencia de la amenaza del declarante o de su familia, la tiene Acción Social ya que es quien cuenta con medios suficientes para verificar la situación social de los lugares de Colombia de donde manifiestan las personas que fueron desplazados, así como las fechas en que ello supuestamente ocurrió. Además, puede también determinar sumariamente los lugares del país en donde tienen influencia los actores armados.

Aunado a lo anterior, es de señalar que en el hipotético evento en que el desplazado haya declarado luego de un año de ocurridos los hechos, la normatividad ordena que en estos casos el desplazado pierde el derecho a la ayuda inmediata pero no a los proyectos de estabilización socioeconómica, para lo cual necesitarían ser incluidos en el registro²⁵, a lo cual tampoco

²⁴ Folio 1.

²⁵ En la Sentencia T-025 de 2004, a cerca de los defectos, anomalías y absurdos que tiene la administración del Sistema de Información de la Población Desplazada y, en estricto, el Sistema Único de Registro, la Corte señaló: “*No obstante, los sistemas de manejo de información son objeto de los siguientes reparos: De una*

procedió el ente accionado, olvidando que no es un gesto de buena voluntad del ente, sino un derecho de la población a ser incluida en el Registro para acceder a la oferta del Estado.

Así las cosas, para la Corte no es de recibo el argumento esgrimido por Acción Social para desechar la inscripción, sin verificar los hechos ni realizar un análisis de fondo, ya que las razones expuestas por el actor fue un error atribuible a los mismos organismos del Estado, lo cual constituye en el caso concreto, un desconocimiento de sus derechos y los de su grupo familiar a la dignidad humana, a la protección efectiva de la vida y a la asistencia humanitaria.

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

Cabe aclarar además, que lo solicitado por el accionante hace relación a su inclusión dentro del Registro Único de Población Desplazada, a efectos de hacerse beneficiario de la ayuda humanitaria brindada a aquellas personas que se encuentran en una situación de desplazamiento forzado, siendo esta una condición que se adquiere de hecho, sin necesidad de que exista una declaración que al respecto realice una autoridad pública, y que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada no constituye un requisito *sine qua non* para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados internos²⁶.

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

parte, el Sistema Único de Registro no incluye la totalidad de la población desplazada.^(...) Primero, prescinde de las personas desplazadas que toman la decisión voluntaria de no acceder a la ayuda, o de no estar incluidas en la base de datos. De esta manera, si bien el registro es útil para el control y la evaluación de las personas desplazadas a las cuales se presta la atención, no es una fuente de información adecuada para analizar el fenómeno del desplazamiento forzado en su conjunto. Segundo, el Sistema Único de Registro excluye a las personas que desean ser incluidas en la base de datos, pero que no fueron inscritas por los funcionarios de la Red de Solidaridad Social dadas las condiciones impuestas por la normatividad vigente. En estos casos, dado que una de los requisitos para acceder a la ayuda prestada a la población desplazada es estar inscrito en el registro único, se presentan situaciones en las que personas desplazadas, al no estar registradas, no reciben auxilio alguno. Varios de estos casos ya han sido tratados por la jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional, que, como se observó anteriormente en esta sentencia, ha decidido que la condición de desplazado(a) es independiente de la inclusión del particular en el registro único".

²⁶ Sentencia T-175 de 2005.

5.4. Adicionalmente, la Sala tampoco puede dejar pasar por alto el argumento expuesto por el juez único de instancia para denegar el amparo, relativo a que al momento de la declaración *“se realizó la toma del juramento, leyó al declarante la declaración, se anexaron documentos adicionales en dos folios; y no se avizora reclamación o reparo alguno por parte del declarante, respecto del error aducido, es decir, con su firma ratificó la veracidad del contenido del documento que ahora pretende cuestionar a través de este mecanismo”*²⁷, dado que dicha interpretación desconoce una situación que la jurisprudencia ha venido señalando en el caso de la población desplazada concerniente a que:

(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto; (ii) que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de "temor reverencial" hacia las autoridades públicas; (iii) que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) que el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración, entre otras, lo cual es plausible afirmar que pudo haber ocurrido en el presente caso, primando el principio de la buena fe y la realidad de la situación de la persona desplazada, sobre la temporalidad de una declaración para pertenecer a un registro.²⁸

5.5. Por otra parte, es necesario aclarar lo manifestado por Acción Social concerniente a que según la jurisprudencia de esta Corporación la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para remplazar los procedimientos consagrados en la legislación vigente²⁹, ya que desconoce que esta Corte en varias ocasiones ha sostenido³⁰ que *“cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso.* Lo anterior atendiendo a que a una persona desplazada no se le puede exigir que acuda a otros medios o mecanismos de defensa judicial, pues el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia.

5.6. En consecuencia, al resultar procedente la solicitud del accionante, para amparar los derechos invocados se revocará la sentencia única de instancia y, en su lugar se dispondrá que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, la entidad accionada realice los trámites

²⁷ Subrayado por fuera del texto original.

²⁸ En cuanto a las anteriores circunstancias confróntese la Sentencia T-327/01.

²⁹ Folio 12.

³⁰ A manera de ejemplo véase la Sentencia T-563 de 2005.

pertinentes para que el señor Laureano Martínez León y su unidad familiar, sean inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, para que en un término máximo de 15 días empiecen a ser beneficiarios de la ayuda otorgada por el Gobierno Nacional, a la que tengan derecho.

5.7 Negligencia judicial por parte del Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá.

No puede esta Sala pasar por alto, que en el estudio del presente caso se advierte una grave negligencia por parte del Juzgado único de instancia, por el desconocimiento de lo señalado por el artículo 32 del decreto 2591 de 1991³¹, que ordena que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del fallo; el juez, si el fallo no es impugnado, (como en el presente caso) debe remitir el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El Juzgado referenciado profirió Sentencia el siete (07) de noviembre de 2007. Sin embargo a (folio 1 del cuaderno de revisión), la Sala observa que el despacho envió hasta el tres (3) de julio de 2008, el expediente a la secretaria de esta Corporación.

Es decir, en el trámite del envío del expediente para la eventual revisión ante esta Corporación, el expediente tardó más de (6) meses en ser enviado.

En esta medida no es aceptable, que mientras la Constitución propugna por la protección inmediata de derechos fundamentales, en un caso como el presente en el que se protegen los derechos fundamentales de una familia desplazada por la violencia que solicita la atención del Estado a la cual tiene derecho como quedó probado en la consideraciones 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 y 5.6 de esta sentencia, por negligencia en la ejecución de un requisito de procedimiento se perpetuó la afectación de sus derechos fundamentales.

De lo anterior se concluye, que existieron irregularidades en el envío del expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, por parte del Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá, el cual no cumplió con lo señalado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. En razón a ello, considera esta Sala que, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 53 del mismo decreto 2591 de 1991, se incurrió en una falta, razón por la cual es pertinente compulsar copias de esta decisión y del proceso a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Cundinamarca, para que proceda a realizar la investigación a que hubiere lugar, respecto del titular en esa época del Juzgado referenciado.

³¹ **ARTICULO 32. TRAMITE DE LA IMPUGNACION.** Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.

El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión. (Subrayado fuera de texto).

5.8. Hecho superado por entrega de lo necesitado en el caso del expediente T- 1982937.

El artículo 86 de la Constitución, señala que la acción de tutela procede para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, protección que consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita el amparo de tutela actúe o se abstenga de hacerlo.

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

“La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión”.

(...)

Ponderando dicho precepto constitucional puede extraerse que la acción de tutela parte de la existencia de amenazas o violaciones a los derechos fundamentales que sean presentes y ciertas en el trámite del amparo, pues, de lo contrario, es decir, dada la inexistencia actual en la afectación de los derechos, la acción pierde todo objeto y finalidad.

De esta forma, la Corte ha desarrollado en su jurisprudencia la figura de la carencia actual de objeto bajo la modalidad de hecho superado, consistente en que si la situación que originó la amenaza o violación de los derechos fundamentales ha sido superada por haber sido satisfecha la pretensión del actor en el curso de la acción, pierde toda razón de ser la orden que pudiera impartir el juez de tutela y no queda otro camino que declarar la improcedencia de la acción.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho al respecto: ³²

³² Sobre el tema del hecho superado pueden consultarse las sentencias T-519/92, T-535/92, T-570/92, T-338/93, T-564/93, T-235/94, T-386/94, T-081/95, T-100/95, T-350/96, T-419/96, T-467/96, T-469/96, T-505/96, T-513/96, T-519/96, T-592/96, T-605/96, T-675/96, T-677/96, T-085/97, T-225/97, T-264/97, T-321/97, T-349/97, T-522/97, T-281/98, T-288/98, T-178/99, T-139/00, T-184/00, T-189/00, T-262/00, T-268/00, T-276/00, T-673/00, T-704/00, T-758/00, T-1278/00, T-1287/00, T-1429/00, T-1499/00, T-1502/00, T-1585/00, T-1593/00, T-1606/00, T-1637/00, T-1654/00, T-1621/00, T-1681/00, T-1724/00, T-1739/00, T-1743/00, T-1747/00, T-1754/00, A. 179/01, T-116/01, T-130/01, T-302/01, T-342/01, T-492/01, T-680/01, T-798/01, T-856/01, T-902/01, T-944/01, T-1228/01, T-1235/01, T-102/02, T-162/02, T-164/02, T-166/02, T-169/02, T-250/02, T-257/02, T-347/02, T-349/02, T-434/02, T-461/02, T-511/02, T-512/02, T-525/02, T-

“En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío”.

“Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela...”³³.

5.9. Contemplando lo anterior y descendiendo a la solicitud del señor Jairo Escudero Cárdenas en el asunto del expediente T-1982937, observa la Sala que se configura un hecho superado por carencia actual de objeto, ya que los motivos que originaron la interposición de la presente acción de tutela cesaron. En efecto, según se aprecia en la constancia obrante a folio 9 del cuaderno de revisión, el despacho de la magistrada ponente con el fin de clarificar y corroborar la vigencia de lo solicitado se comunicó telefónicamente al número móvil indicado en el expediente por el accionante, contestando su esposa y manifestando que *“Acción Social ya había entregado la prorrogación solicitada y que habían allegado los documentos solicitados por la entidad para la cancelación de la ayuda económica, para lo cual se encontraban en turno y que la entidad le había informado que sería entregada a finales del presente año o principios de 2009”*.

Del mismo modo, se cuenta con ratificación de lo afirmado anteriormente en un documento allegado a esta Corporación suscrito por el propio accionante en el cual informa *“(…) LA PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA FUE RESUELTA POR LA ENTIDAD ANTES MENCIONADA Y LO DEL PAGO POR LAS VICTIMAS LE FUE ASIGNADO UN TURNO EL CUAL. ESTAMOS ESPERÁNDO EL LLAMADO DE ACCIÓN SOCIAL PARA DICHO PAGO”*.

De lo anterior se clarifica que lo solicitado por el accionante no era la inclusión en el registro de la población desplazada, sino que la ayuda humanitaria fuera prorrogada, encontrándose que dicha necesidad ya fue suplida como quedó probado.

El reconocimiento del estatus de víctima del conflicto armado, como bien lo señalara el juez único de instancia a folio 33 del expediente consta que la

528/02, T-532/02, T-542/02, T-547/02, T-552/02, T-562/02, T-608/02, T-633/02, T-704/02, T-768/02, T-779/02, T-860/02, T-923/02, T-937/02, T-951/02, T-972/02, T-1005/02, T-1006/02, T-1051/02, T-1055/02, T-513/03, T-517/03, T-534/03, T-550/05, T-696/03, T-093/05, T-137/05, T-753/05, T-760/05, T-780/05, T-096/06, T-442/06, T-029/07, T-107/07, T126/07, 131/07, T219/07,T246/07, T-429/07,640/07,T-669/07, T-675/07, T-709/07, T-841/07, T-1054/07, T699/08, T-748/08), entre muchas otras.

³³ Sentencia T-519/92.

entidad accionada si había reconocido su condición por medio de la Resolución 1671 del 27 de diciembre de 2005, ordenando el pago de una suma de dinero por dicha circunstancia y que se encuentra a la espera de entregar otra por el fallecimiento de su hijo y está en turno para que se efectúe la entrega.

Por los argumentos anteriormente expuestos y corroborando que en el presente caso la entidad está cumpliendo con sus obligaciones, se confirmará el fallo revisado en el caso del expediente T-1982937 por las pruebas y las razones anteriormente expuestas, declarando a la vez la carencia actual de objeto por existir hecho superado.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá que denegó la solicitud de amparo del señor Laureano Martínez León y su grupo familiar, en el asunto del expediente **T-1974780**. En su lugar, **CONCEDER**, por las razones y en los términos de esta Sentencia, el amparo de los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones necesarias para que inscriba en el Registro Único de Población Desplazada al señor Laureano Martínez León y su grupo familiar, para que en el término máximo de 15 días empiecen a ser beneficiarios de la ayuda otorgada por el Gobierno Nacional, a la que tengan derecho.

TERCERO.- ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se compulsen copias de esta decisión y del proceso a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de Cundinamarca, para que investigue la posible falta en la que pudo haber incurrido el titular en esa época del Juzgado Cincuenta (50) Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela contenida en el expediente **T-1974780**.

CUARTO.- DECLARAR la carencia actual de objeto por existir hecho superado en el caso del expediente **T- 1982937**, por las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, que denegó el amparo solicitado por Jairo Escudero Cárdenas en el asunto del expediente **T-1982937**.

SEXTO.-LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA T-1095 DE 2008 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

Referencia: Expedientes acumulados T-1974780 y T-1982937

Acciones de tutela interpuestas por Laureano Martínez León y Jairo Escudero Cárdenas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Magistrada Ponente:
CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de la Sala Novena de Revisión, aclaro mi voto a la presente decisión, reiterando para ello mi criterio jurídico en relación con el tratamiento que viene dando esta Corte a los casos de tutela relativos al fenómeno del desplazamiento forzado y las sentencias de esta Corporación en esta materia, presentado los argumentos planteados en otras oportunidades relativos a la obligación jurídica del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada por la violencia, argumentos que considero continúan siendo válidos en el caso que hoy nos ocupa.

Por consiguiente, expondré a continuación mi posición jurídica y las razones de mi discrepancia frente a las decisiones que viene adoptando esta Corporación en materia de desplazamiento forzado por la violencia en instancia de revisión de tutela, para lo cual abordaré los siguientes temas: (i) en primer lugar, el concepto de obligación y coacción jurídica, características fundamentales del derecho y las decisiones jurídicas como normas jurídicas particulares, elementos de los cuales adolecen los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento; (ii) el tema del incumplimiento de los fallos de esta Corte y el consecuente desacato de los funcionarios y autoridades públicas responsables de atender el fenómeno del desplazamiento; (iii) el mecanismo de los turnos y las colas de atención a las que mandan a los desplazados los fallos de esta Corte para que en un futuro indeterminado sean protegidos sus derechos; (iv) el problema de los recursos presupuestales que deben ser asignado para la atención integral del fenómeno del desplazamiento; (v) la problemática de los desplazados y la adjudicación de tierras; y (vi) una síntesis conclusiva y mi posición respecto de lo que considero debería haber hecho o hacerse por parte de esta Corporación en materia de protección a los derechos fundamentales de los desplazados.

1. El concepto de *obligación y coacción jurídica* y su falencia en los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento forzado

1.1 En primer término, y en ello se fundamenta mi crítica fundamental frente a los fallos de tutela proferidos por esta Corte en materia de desplazamiento

forzado, es que considero que las decisiones adoptadas por esta Corporación no generan una **obligación jurídica** frente al Estado y las entidades responsables de atender el fenómeno del desplazamiento forzado, ni están investidas de **coacción jurídica** frente a las instituciones del Estado y sus funcionarios encargados de garantizar y proteger de manera efectiva los derechos de este grupo poblacional en condiciones especiales de vulnerabilidad y debilidad dada la vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

Por esta razón considero que los fallos de esta Corporación en materia de tutela relativos a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada no cumplen con la finalidad esencial constitucional de la acción tutelar, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población colombiana, en este caso, de la población desplazada por la violencia, ya que los fallos de esta Corte en esta materia son fallos que contienen **órdenes jurídicas defectuosas**, bien sea porque son *abstractas, generales, ambiguas o imprecisas* respecto de los *agentes responsables* y de las *condiciones de tiempo, lugar y modo* en que se deben cumplir de manera concreta y efectiva en aras de proteger y garantizar los derechos fundamentales del grupo poblacional de desplazados.

Lo anterior, hace que los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento no representen una verdadera *obligación jurídica* y no sean por ello realmente *coactivos* frente al Estado, al Gobierno, sus instituciones y funcionarios públicos responsables de la atención integral al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, y que permitan por tanto de **manera irregular e irresponsable y vulnerando su deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución en punto a la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales, en este caso de la población desplazada por la violencia**, tal y como lo consagra el artículo 241 Superior, ya que permiten que el Estado y el Gobierno colombiano continúen incumpliendo con su *obligación jurídica* de atender de manera integral, completa, real y efectivamente los derechos fundamentales de esta población.

1.2 Para aclarar esta primera crítica esencial frente a los fallos de la Corte en materia de desplazamiento forzado debo recurrir a los conceptos básicos de teoría y filosofía del derecho, de obligación jurídica, como característica fundamental de las normas jurídicas, en este caso de las decisiones judiciales que constituyen normas jurídicas particulares, y de coacción, como característica fundamental del derecho, lo cual lo diferencia de la moral.

El término obligación se usa en el ámbito del lenguaje normativo, como medio típico para formular mandatos, que son a su vez una especie de normas. Así, en castellano se puede formular un acto lingüístico de mandato diciendo “te ordeno x”, “debes hacer x” o “tienes la obligación de hacer x”, es decir, contiene en el primer caso una forma del verbo “ordenar” que designa

precisamente la acción que es obligación realizar, y los otros dos casos presentan formas deónticas, esto es, enunciados de deber ser categórico.³⁴

De otro lado, el uso del término “obligación” es susceptible de dos usos que deben distinguirse. De un lado dicha expresión puede ser usada directamente, cuando se utiliza en un enunciado prescriptivo que refiere la obligatoriedad de una acción, como en el caso de los enunciados prescriptivos generales del legislador, o en los enunciados prescriptivos particulares del juez; de otro lado, el término obligación puede ser utilizado indirectamente, como cuando se usa en medio de un discurso o argumentación, cuyo referente es una obligación existente o no, caso en el cual se trata de un metalenguaje, como el lenguaje del jurista que menciona que el legislador ha prescrito o el juez ha ordenado. Se afirma que el término “obligación” es usado en la primera acepción y mencionado en la segunda.³⁵

Ahora bien, para analizar el significado de obligación es necesario analizar enunciados jurídicos en el que éste término aparezca. Así por ejemplo sobre el qué significa el enunciado del tipo “X tiene la obligación de hacer y” puede tener dos lecturas teóricas: la teoría predictiva y la teoría normativa.

Desde el punto de vista de la teoría predictiva el que “X tenga la obligación de hacer y” significa que si X no hace y sufrirá algún tipo de sanción, de manera que se trata en este caso de una predicción empírica que estaría relacionada con el significado del enunciado normativo anotado como de “*estar obligado o constraído a algo*”. Desde el punto de vista de la teoría normativa, el que “X tiene la obligación de hacer y” significa más bien que “*existe una norma que ordena que a X hacer y*”, lo cual implica que desde esta óptica el término de obligación no sería una proposición empírica ni predictiva, sino una proposición acerca de la existencia de **normas con fuerza vinculante**, es decir, de normas válidas que deben ser aplicadas y obedecidas. Lo anterior implica también que los enunciados normativos de obligación son usados para expresar una obligación y para justificar una conclusión normativa relativa a las consecuencias de su incumplimiento, como un enunciado del tipo: “*X tenía la obligación de hacer y. No ha hecho x. Por tanto, debe ser sancionado*”.³⁶

En ambos casos de las lecturas respecto del significado de obligación jurídica se trata de explicar la existencia de un deber categórico u obligación que debe ser cumplida por el destinatario de la misma de manera coactiva so pena de sanciones y castigos.

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

³⁴ Ver Riccardo Guastini, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, 1999, Págs. 110-126.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Opus cit.*

distribuyen poderes normativos o competencias. En segundo lugar, los sistemas jurídicos prevén y regulan el uso de la fuerza.³⁷

Esta última característica tan evidente de todos los ordenamientos jurídicos incluso ha inducido a algunos teóricos a redefinir el concepto de “norma jurídica” contentiva de una “obligación jurídica” de forma que incluya únicamente o se resalte preponderantemente la capacidad de inducir su cumplimiento por la fuerza o sancionar su incumplimiento. Esto último toca directamente con la característica del derecho como ordenamiento normativo coactivo.

En relación con el concepto de coacción, el iusfilósofo Austriaco Hans Kelsen sostiene que lo fundamental del ordenamiento jurídico o del derecho es el ser un **orden coactivo**, lo cual constituye la característica diferenciadora entre sistemas normativos de diferente índole como el sistema normativo de la moral y el sistema normativo del derecho. Así en el ordenamiento jurídico el poder policivo institucionalizado en cabeza del Estado obliga a los asociados a obedecer las normas jurídico-positivas, y ello bien a voluntad o bien contra la voluntad de los destinatarios de las normas a través de la coacción.³⁸

De esta manera la característica esencial del derecho, esto es, lo que lo diferencia de otros ordenamientos o sistemas normativos como en el caso de la moral, es la coacción, ya que la obediencia a los preceptos o enunciados normativos de la moral queda sujeta al libre arbitrio o voluntad de la persona, siendo un ámbito en donde no puede existir la coacción sino tan sólo o a lo máximo el reproche o rechazo moral, mientras que es característico del derecho el que se tiene que obedecer obligatoriamente las normas jurídicas y ello de una manera coactiva, ya que en caso de desobediencia se moviliza el poder coactivo del Estado para imponer la sanción correspondiente. Es por ello que para autores como Emmanuel Kant el derecho está ligado analíticamente a la facultad de coaccionar³⁹ y es por ello también que Kelsen no acepta la diferencia entre Estado y Derecho, ya que la noción de derecho está ligada analítica o conceptualmente a la noción de Estado.⁴⁰

Esta característica del derecho como sistema coactivo, es decir, como el reino de la *heterotomía*, esto es, el estar obligados a obedecer normas que son impuestas al individuo desde el exterior, a diferencia de la moral que es el ámbito de la libertad individual y el reino de la *autonomía* por antonomasia, esto es, la obediencia sólo a las normas que se impone el individuo a sí mismo de manera libre, se explica en teoría y filosofía del derecho a partir del concepto de la *voluntad del sujeto*.⁴¹ El derecho requiere coacción por cuanto la voluntad del sujeto es imperfecta, esto es, el individuo racional no sigue u obedece libremente aquello que desde un punto de vista práctico-racional es correcto, razón por la cual para que sea posible la convivencia pacífica entre individuos racionales en una sociedad organizada institucionalmente como Estado, es necesaria la coacción de la voluntad de los individuos para que

³⁷ Ver H.L.H. El Concepto del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 99-124.

³⁸ Ver Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Porrúa, 1998.

³⁹ Así afirma Kant que “al derecho está unida a la vez la facultad de coaccionar a quien lo viola”. Emmanuel Kant, La metafísica de las costumbres, Editorial rei, Bogotá, Págs. 40-41.

⁴⁰ Sobre este tema consultar en Hans Kelsen, Teoría del Estado, Editorial Cycacan, 2004.

⁴¹ Sobre este tema ver Emmanuel Kant, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, Alianza, 1997.

obedezcan las normas de convivencia, de lo contrario la obediencia a estas normas societarias dependería de la voluntad de las personas lo que nos conduciría de nuevo a un “*estado de naturaleza*”, figura hipotética que sirve de analogía a una situación original de los hombres sin derecho, sin Estado y sin poder coactivo por parte de éste para hacer cumplir so pena de sanción institucional punitiva, las normas de obligatorio cumplimiento para todos sus destinatarios. La coacción es entonces lo que diferencia el derecho de la moral, la heteronomía de la autonomía.

Este es el problema que Norberto Bobbio denomina “*el problema de la imperatividad del derecho*”, dentro del cual se entiende a las normas jurídicas como obligaciones, mandatos o imperativos⁴². Así mismo el elemento de la obligación o imperatividad del derecho lo denominaba Francesco Carnellutti como “*el elemento indefectible del ordenamiento jurídico o, en otras palabras, el simple o primer producto del derecho*”⁴³. Así mismo, respecto de la obligatoriedad de las normas jurídicas Giorgio Del Vecchio afirma: “*importantísimo y esencial carácter de la norma jurídica es la imperatividad. No podemos concebir una norma que no tenga carácter imperativo ... El mandato (positivo o negativo) es un elemento integrante del concepto de derecho, porque este ...pone siempre frente a frente dos sujetos, atribuyéndole a uno una facultad o pretensión, e imponiéndole al otro un deber, una obligación correspondiente. Imponer un deber significa precisamente mandar*”⁴⁴(negrilla fuera de texto).

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

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

⁴² Ver Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Temis, Bogotá, Págs. 69-101.

⁴³ Francesco Carnellutti, Teoria generale del diritto, Roma, 1946, Págs. 67-68.

⁴⁴ Giorgio Del Vecchio, Lezioni di filosofia del diritto, Roma, 1953, Pág. 230.

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

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

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

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

En el tema de la atención del desplazamiento forzado es el Estado el obligado, no obstante lo cual, en la sentencia T-025 del 2004 se acepta que haya excusa para no cumplir con dicha obligación por insuficiencia de recursos económicos, cuando lo cierto es que no hay un país que tenga recursos suficientes para atender de forma completa e integral todas las necesidades de su población, tema en el que me detendré más adelante. Es decir, esta decisión jurídica, la cual constituye una norma jurídica particular, no sólo no constituye una obligación jurídica, sino tan sólo una decisión moral, razón por la cual no representa coacción alguna frente al Estado y de allí el incumplimiento persistente del mismo fallo, sino que además le dio ella misma la excusa y justificación que necesitaba el Estado para incumplir, esto es, la falta o carencia de recursos o presupuesto suficiente. De ahí no sólo la defectuosidad jurídica de esta decisión sino su perversidad.

Este defecto de construcción jurídica relacionado con la falta de claridad y precisión respecto a la exigencia de cumplimiento efectivo de la obligación del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada, defecto

que desconoce un principio fundamental del derecho relativo a las características de las normas jurídicas, en este caso normas jurídicas particulares al ser decisiones judiciales, como obligaciones jurídicas, se traslada a sentencias posteriores de esta Corporación en sus Salas de Revisión de Tutela, razón por la cual he discrepado de las decisiones en las cuales he participado.

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

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

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

En mi concepto esta sentencia no solo desconoce el concepto de obligación jurídica que debe cumplir efectivamente en este caso el Estado frente a la población desplazada, sino que además, envía a la actora a una fila en orden de turnos de inscripción y aprobación para poder recibir efectivamente la ayuda humanitaria de emergencia, lo cual hace en mi concepto en realidad nugatorio su derecho.

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

(ii) Así también, mediante la Sentencia T-966 del 2007, M.P.: Clara Inés Vargas, no se hace efectivo el derecho a una vivienda digna de los desplazados en el municipio de Aracataca, ya que simplemente ordena a la

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que inicie las gestiones necesarias para adelantar un proceso de *difusión e instrucción* masiva de las diferentes garantías y beneficios a que tienen derecho los desplazados asentados en el municipio de Aracataca en materia de vivienda urbana y rural, así como que dentro de los siguientes tres meses se convoque a una mesa de trabajo para *discutir* los problemas de vivienda de las personas desplazadas asentadas en esta población, dejando sin concretar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar de manera efectiva el acceso de esta población a los planes y beneficios en materia de vivienda.

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

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

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

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

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

responsables de atender de manera integral a la población víctima del desplazamiento forzado.

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

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

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

2. Incumplimiento de los fallos de esta Corte

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

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

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

Como ejemplo se evidencian las siguientes inobservancias e incumplimientos:

(i). del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, (*delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz*) de la Red de Solidaridad Social y del Ministerio del Interior y de Justicia⁴⁵ .

(ii) Los incumplimientos del Director de la Red de solidaridad social , del Ministro de Defensa Nacional, del Ministro del interior y de justicia, de la Ministra del Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, del Ministro de protección social , del Ministro de Educación Nacional, de los secretarios de educación departamentales , distritales y municipales.⁴⁶

(iii) Los incumplimientos del Ministro de Hacienda y crédito público, del director de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, del director del departamento nacional de planeación.⁴⁷

(iv) Los incumplimientos del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y de Justicia y de las entidades territoriales.⁴⁸

(v) Los incumplimientos del Director de la Red de solidaridad social, del Consejo Nacional de atención a la población desplazada por la violencia, del Ministro del Interior y de Justicia, del Ministro de Defensa Nacional, del Director del programa presidencial para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, del Ministro de protección social, de la directora del instituto Colombiano de bienestar familiar, de la ministra de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, del Ministro de Agricultura, de la Ministra de educación nacional y del director del SENA.⁴⁹

(vi) Los incumplimientos del Consejo Nacional de atención integral a la población desplazada (*delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el ministro del interior y de justicia, el director de la red de solidaridad social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz*), incumplimientos

⁴⁵ Auto 050 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

⁴⁶ Auto 185 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

⁴⁷ Auto 176 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

⁴⁸ Auto 177 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

⁴⁹ Auto 178 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

éstos que conllevaron una “*advertencia*” por parte de la Sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, consistente en que “... *en adelante la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005*”.⁵⁰

(vii) Los incumplimientos de las entidades que conforman el sistema nacional de atención integral a la población desplazada- mencionados con anterioridad- del Ministro del interior y de justicia y de la directora de asuntos territoriales y de orden público del ministerio del interior y de justicia.⁵¹

(viii) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, del Ministerio del interior y de justicia y del director del departamento nacional de planeación.⁵²

(ix) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, el Ministerio de interior y de justicia y del INCODER.⁵³

(x) Los incumplimientos de la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, el Ministerio de interior y de justicia y del INCODER.⁵⁴

(xi) Los incumplimientos del Director de Acción social, del Ministerio del interior y de justicia, de la Dirección Nacional de Planeación.⁵⁵

(xii) Los incumplimientos del Director de Acción Social.⁵⁶

(xiii) Los incumplimientos de la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.⁵⁷

(xiv) Los incumplimientos del Ministerio de Educación Nacional.⁵⁸

Pues bien, la Corte Constitucional ha señalado que en virtud de lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 2591 de 1991 los principios rectores que orientan el trámite de la acción de tutela son la publicidad, la prevalencia del derecho sustancial, la economía, la celeridad y la eficacia, y que guiados por tales principios, las actuaciones judiciales encaminadas a dar cumplimiento a los fallos, reguladas en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, así como el trámite del incidente de desacato al que hace referencia el artículo 52

⁵⁰ Auto 218 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

⁵¹ Auto 266 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

⁵² Auto 027 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵³ Auto 058 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵⁴ Auto 081 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵⁵ Auto 082 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵⁶ Auto 167 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵⁷ Auto 169 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁵⁸ Auto 170 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

del mencionado decreto, **aseguran en cabeza del juez de primera instancia en la acción de tutela la competencia correspondiente.**

Así, se ha señalado que es el juez de tutela de primera instancia quien conserva la competencia durante el trámite de la acción de tutela, aún cuando el mismo se haya agotado, competencia que le permite verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas en las instancias e incluso de las que se lleguen a impartir por la Corte Constitucional como juez de revisión.

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

En efectos el mismo Decreto 2591 de 1991, dispone en normas diferentes el procedimiento a seguir tanto para el incidente de desacato como para verificar el efectivo cumplimiento de las sentencias que se dicten. Así, el fin perseguido con la proposición de un incidente de desacato (artículo 52 del Decreto 2591 de 1991), es imponer una sanción a la autoridad pública o al particular que no acate de manera oportuna y eficaz las órdenes que se les impartan como consecuencia de una acción de tutela fallada en su contra; por su parte lo preceptuado por los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, relativos al cumplimiento del fallo, buscan la efectividad de las órdenes judiciales impartidas y la pronta protección de los derechos fundamentales.

Vistas las anteriores consideraciones, es evidente que es deber del juez de instancia, garantizar que la orden de tutela impartida en el trámite de dicha acción se cumpla de manera pronta y eficaz, para lo cual deberá adelantar todas las actuaciones que permitan la protección de los derechos fundamentales, tal y como lo dispone el artículo 86 de la Carta.

Así entonces, debo reiterar que la sentencia mencionada incurre en un defecto de construcción jurídica relacionado con la falta de claridad respecto a la exigencia de cumplimiento efectivo de la obligación del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada. Defecto éste que para culminar con el adefesio jurídico, hace que como consecuencia, la Sala de Revisión que tomó la decisión, se apropie la facultad de verificar el cumplimiento de la sentencia, contrariando la premisa fundamental ya esbozada por la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, ante los evidentes y protuberantes incumplimientos por parte del Estado y del gobierno nacional en aras de salvaguardar los derechos fundamentales constitucionales de la población desplazada; a quien correspondía constitucional y legalmente la verificación de las “órdenes” dadas en la Sentencia de tutela 025 de 2004, era sin dudas al Juez de primera instancia.

Así las cosas, la Corte Constitucional, en cabeza de la Sala de Revisión que dictó la sentencia T-025 de 2004, al momento de establecer y determinar las responsabilidades provenientes de los múltiples incumplimientos, le hace el

juego al Gobierno Nacional, por cuanto se apropia de la facultad de verificar el cumplimiento pero nunca ha determinado responsabilidades.

Lo normal en estos casos era que fuera el juez de primera instancia quien verificara el cumplimiento de la sentencia anotada y determinara las responsabilidades correspondientes.

No cabe duda que la Corte, en el presente caso, asume la competencia en la verificación del cumplimiento de la sentencia para evitar que recaiga la responsabilidad sobre Ministros, directores de entidades gubernamentales, asesores presidenciales, delegados presidenciales, etc.

3. Los turnos y las filas de atención a las que se envían a los desplazados en los fallos de esta Corte

Ahora bien, las personas desplazadas por la violencia constituyen un sujeto de especial protección constitucional y en razón a ello la acción positiva del Estado en función de garantizar los derechos de todos sus asociados adquiere un plus para cesar el estado permanente de debilidad y vulnerabilidad manifiesta en que se encuentran.

La acción de tutela es el mecanismo constitucional al que se ha recurrido para el amparo de los derechos fundamentales en especial por parte de la población desplazada, comoquiera que la naturaleza de esta acción se dirige a la protección inmediata de los mismos (artículo 86 Constitución Política), ya que el juez constitucional debe impartir órdenes de inmediato cumplimiento para salvaguardar efectivamente los derechos quebrantados, pues de lo contrario una actuación superficial, formalista o dilatoria, pondría en peligro el derecho de acceso a la administración de justicia, dejando desprotegido al individuo que solicita la protección constitucional de sus derechos fundamentales, incumplimiento así mismo el mandato constitucional de primacía de los derechos inalienables de la persona.

La jurisprudencia de esta Corporación ha avalado el supuesto de hecho de que la protección a la población desplazada, en especial lo que atañe a la ayuda de emergencia, se diluya en el tiempo, dicha circunstancia contradice abiertamente los mandatos constitucionales referentes a la tutela como mecanismo de protección inmediata y al amparo especial de los sujetos que se encuentran en un estado de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, y contribuyendo de este modo al incumplimiento de los fines del Estado.

Al respecto se ha de ver, como ejemplo, que frente al *petitum* presentado ante esta Corporación relacionado con la entrega inmediata de la *ayuda de emergencia*⁵⁹ a una persona desplazada por la violencia para que logre compensar sus necesidades básicas de alimentación, salud, atención

⁵⁹Decreto 2569 de 2000 Artículo 20

psicológica, alojamiento, transporte, elementos de hábitat interno y salubridad pública⁶⁰, dando a conocer situaciones alarmantes como es el caso expuesto en la sentencia de tutela 373 de 2005 en el cual una persona víctima del desplazamiento en el año 2002 interpone acción de tutela en el 2004 toda vez que está en el turno 11459 para recibir la “ayuda humanitaria de EMERGENCIA”, la respuesta garantista de la Corte es ordenar a la Red de Solidaridad Social que se le “informe a la señora ... la fecha cierta en la cual se hará efectivo el pago de la ayuda humanitaria dentro de un término razonable y oportuno y en armonía con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido presentadas y aprobadas con anterioridad a la de la actora”.

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

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

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

No se debe omitir, entonces, la razón de ser de la política de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, cual es el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que causa la violación masiva de los derechos fundamentales, circunstancia base de la prioridad de la política de atención, de la categorización como sujetos de especial de protección y de la finalidad política del cese de dicha afectación; la orden, el medio, la política

⁶⁰ Con relación al respeto de los turnos para la entrega de la ayuda de emergencia a la población desplazada y las excepciones que se han estatuido para adelantarse en la “fila de espera”, ver sentencias de tutela números 1161-03, 645-03, 740-04, 563-05, 373-05, 191-07, 496-07 entre otras.

debe ser de eficacia inmediata, pues de lo contrario esa categorización de sujeto especial y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran no constituiría ningún punto diferenciador respecto de las obligaciones “ordinarias” del Estado, lo que sería tanto como ignorar esa evidente realidad.

En términos prácticos, el desplazamiento sigue creciendo y en el momento en que se efectuó verdaderamente la ayuda, luego de varios años, ésta va a ser vana, ineficiente, luego no se está protegiendo ningún derecho y la acción de tutela pierde eficacia dado que la orden emitida no generó una inmediata protección, desnaturalizándose de esta forma la razón de ser del Estado cual es la garantía de los derechos de los ciudadanos.

De allí que la decisión en materia judicial debe ir más allá, pues aducir un tiempo *oportuno y razonable* -un futuro indeterminado- es alcahuetear la conducta omisiva del Gobierno y su falta de interés en el cese de la situación de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Además, si eso sucede con la ayuda de emergencia entonces las políticas para la estabilización socioeconómica del desplazado son igualmente, sino es que lo son más, ineficaces.

Adicionalmente debo hacer notar que cuando se dan las órdenes de estas tutelas se imparten a un fenómeno que crece en una progresión geométrica, frente a la progresión lineal de recursos, de modo que cuando se manda a los turnos a los desplazados éstos están ya sobredimensionados, de manera que la protección a los desplazados se llevará a cabo en un futuro indeterminado, de modo que lo que se ordena hoy se hará efectivo dentro de muchos años, lo cual hace a mi juicio completamente nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados.

Así pues, la imposición de turnos distrae el cumplimiento efectivo de la obligación principal del Estado, cual es la garantía de los derechos de todos los ciudadanos y en especial de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia, lo que diluye aún más en el tiempo el alcance de la estabilización económica de estos sujetos y de los que progresivamente van sumando, dejando en manos de éstos su propia subsistencia, es decir asumiendo ellos mismos las obligaciones que le corresponden y constituyen la razón de ser del Estado.

4. Asignación de recursos presupuestales para la atención a la población desplazada

4.1. Uno de los argumentos principales del Gobierno Nacional para justificar la falta de atención a la población desplazada ha sido la falta de recursos presupuestales.

A la luz de la teoría económica dicho argumento no tiene validez alguna, ya que, como lo señala Paul Samuelson, en ningún país, aunque sea altamente

desarrollado, los presupuestos estatales son suficientes, pues las necesidades económicas de los grupos sociales son muy variadas, crecientes e inagotables. Por ello, la suficiencia o no de los recursos económicos de un Estado para el desarrollo de determinadas políticas depende únicamente de la atención e importancia que se quiera otorgarles, es decir, de la voluntad para adoptarlas y ejecutarlas y de la consiguiente prelación que se les atribuya frente a otras.

Por esta razón, los recursos económicos para los programas estatales de atención a la población desplazada serán suficientes en la medida en que los órganos estatales competentes y, en particular, el Gobierno Nacional, decidan proveerlos, sobre todo teniendo en cuenta que según el Art. 154 de la Constitución asigna al Gobierno Nacional la iniciativa exclusiva para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse (Art. 150, Num. 3, C. Pol.) y para la expedición del presupuesto general de la Nación (Art. 150, Num. 11, y 346 C. Pol.).

4.2. De acuerdo con la Constitución Política, por ser el colombiano un Estado Social de Derecho (Art. 1°), de manera general “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 350) y “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (Art. 366).

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

“11. Ha constatado la Corte que la población desplazada es tratada en algunas entidades como destinataria de programas generales relativos a la población vulnerable. En este sentido, los desplazados no son distinguidos del resto de la población vulnerable cuando su condición especial de extrema penuria e indefensión ha llevado a que las normas nacionales e internacionales vigentes exijan que los desplazados reciban una atención específica, adecuada y oportuna para proteger sus derechos. Las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 fueron la consecuencia de tales mandatos normativos, como también lo son las del presente auto. Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general. La imperiosa necesidad de proteger a los desplazados no excluye la debida atención al resto de la población vulnerable. Brindar a la

población desplazada un trato específico y prioritario acorde con su extrema vulnerabilidad y con las especificidades de su condición de desplazados no puede ser un pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables. Pero la existencia de diversos grupos vulnerables no justifica que los desplazados sean tratados como un sector vulnerable más, sin prestar la debida atención al estado de cosas inconstitucional en que se encuentran, el cual exige medidas específicas, efectivas y oportunas para superar dicho estado de cosas contrario a los mandatos constitucionales”.

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

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

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

Por el contrario, en la Ley 1169 de 2007, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008, y en el Decreto 4944 de 2007, por el cual se liquida dicho presupuesto, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, es claro que se destinan al gasto militar sumas muy superiores a las destinadas para el gasto social, con una desproporción que no es justificable a la luz de los principios de un Estado Social de Derecho.

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

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

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

5. El fenómeno del desplazamiento y la adjudicación de tierras

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

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

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

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

Tenemos de esta forma, que la tierra es un elemento intrínseco del conflicto armado y que genera la causa del desplazamiento. Ahora bien, visto desde la perspectiva de quien es sujeto de este “*traslado involuntario*”, se ha de señalar que ello implica un desarraigo total de su modo de vida, toda vez que su forma de subsistencia se encuentra estrechamente vinculada con la tierra, ya que en

su mayoría, por no decir todos, son ganaderos, agricultores y tenderos de elementos básicos útiles en la producción campesina.

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

Por otra parte, el Gobierno dice desarrollar políticas⁶¹ para que ese estado de vulnerabilidad cese y buscar el retorno de los desplazados a sus lugares de origen o su reubicación a fin de que aumente su calidad de vida, es decir, buscan tierra, ya sea un albergue temporal o la solución definitiva a su problema de vivienda y así de vida digna, sin embargo esos “*esfuerzos*” han sido infructuosos.

En estas tres fases de falta de tierra en la población desplazada, se observa la ausencia del Estado para prevenir, cesar y remediar definitivamente la situación de vulnerabilidad manifiesta, pues como ya se ha esbozado ha incumplido sus deberes para con los ciudadanos de garantizar todos los derechos antes, durante y después del desplazamiento.

Con base en lo precedentemente expuesto, la estabilización socio económica con la que se pretende cesar el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta del desplazado, debe interpretarse armónicamente con el derecho a una reparación de que son acreedores dichos sujetos al ser víctimas de la conducta reprochable de desplazamiento forzado, y con ello al hecho concreto del retorno a su lugar de origen o a un asentamiento que le permita desarrollar su modo de vida, recobrando su capacidad productiva y las condiciones para

⁶¹ Con base en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y en los principios 28 y 29, insertos en el ordenamiento colombiano como parte del bloque de constitucionalidad, que gobiernan el desplazamiento forzado se han desarrollado una serie de políticas con el objetivo de reubicar o permitir el retorno a las personas desplazadas por la violencia, compensar el abandono de sus tierras con la adquisición de nuevos predio (Decreto 2007 de 2001) Los principios a los que se aluden aducen lo siguiente:

PRINCIPIO 28:1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”.

PRINCIPIO 29:1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”

abastecerse de bienes y servicios básicos mediante la generación de sus propios ingresos⁶².

Así, pues cuando se habla de una estabilización socio – económica dos cosas ha de tenerse en cuenta, lo económico y lo social, respecto de lo económico y con ello al derecho a una vivienda, la importancia ha sido reiterada en esta Corte⁶³ bajo los siguientes términos: “*no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. En efecto, como ha sido expresado por esta Corte*⁶⁴, *la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograra la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc*”. Así pues, la vivienda constituye un punto de partida para el desarrollo de un proyecto de vida en sociedad.

Hilvanando la estabilización económica que también implica la disposición de medios que permita la subsistencia, con lo social, se ha de señalar que si la finalidad es la reparación a las víctimas, el interés por desagraviar al ofendido debe enfocarse también a que éstos vuelvan a su estilo de vida anterior, a sus costumbres, a la tierra como modo de producción y subsistencia y no someterlos a un proceso insensible e involuntario de adaptación que no está acorde con su proyecto de vida.

Así pues, el Estado y dentro de él, el Gobierno como eje central, tiene la obligación de cesar el estado de vulnerabilidad que propicio por su ausencia, no sólo haciendo efectiva la recuperación de los bienes que fueron abandonados con motivo del desplazamiento, sino otorgando las condiciones para que el modo de vida de las personas desplazadas continúe su curso normal, es decir, prosiga su labor en la producción del campo.

De esta forma las políticas relacionadas con la reforma agraria debe tener en cuenta a los desplazados, luego frente a varios proyectos que desarrollen dicha finalidad y en razón a la primacía de satisfacción de las necesidades de los desplazados, que no excluye la garantía de los derechos a los demás ciudadanos, es obligación del gobierno otorgar la tierra que ellos necesitan para el desarrollo de su modo de vida y cesar así el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, y no direccionarla a rubros que deslegitiman el actuar del Estado, pues no basta con que estén sometidos a una espera interminable para el otorgamiento de las ayudas, sino que también una vez suplida la excusa del gobierno, que es la falta de recursos, tampoco sea propiciado en razón a una carencia de interés político por remediar su situación, lo que

⁶² T-602 de 2003

⁶³ T-585 de 2006

⁶⁴ Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

abiertamente choca con todos los postulados humanitarios y las obligaciones del Estado frente al estado de vulnerabilidad de los desplazados por la violencia y la consecuente vulneración masiva de los derechos fundamentales que implica.

Ahora bien, si bien el fenómeno del desplazamiento no es un fenómeno exclusivamente rural por cuanto también puede presentarse en las ciudades, siendo igualmente un fenómeno urbano, es innegable que es fundamentalmente y en mayor proporción un fenómeno rural asociado por lo demás a la posesión de tierras.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, debo ser claro en afirmar que en materia de protección de los derechos fundamentales de los desplazados, asociados a la reubicación y estabilización socioeconómica y de contera a la propiedad y posesión de tierras, los fallos de esta Corte vienen dando órdenes en materia de adjudicación de tierras, de manera general y abstracta, sin decir cuándo, ni cómo, ni dónde, lo que a mi juicio hace nugatorios los derechos de los desplazados relativos a la adjudicación de tierras para su reubicación y estabilización socioeconómica.

6. Conclusiones

De conformidad con lo anteriormente expuesto, mi posición jurídica respecto de los fallos de esta Corte en materia de desplazamiento, es que éstas decisiones adolecen de la característica más esencial de las normas jurídicas, esto es, el constituir obligaciones jurídicas, susceptibles de ser exigidas mediante la coacción, por cuanto han quedado sujetas a la voluntad del obligado, en este caso el Estado y Gobierno colombiano; que son órdenes abstractas y generales que no concretan la protección efectiva de los derechos de los desplazados; que son decisiones que no se han cumplido ni hecho cumplir hasta el momento; que el Gobierno no ha destinado los recursos necesarios para la completa, efectiva e inmediata protección de las víctimas del desplazamiento forzado en el país; y que en materia de adjudicación de tierras se han dado órdenes sin la determinación de las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que se debe concretar la protección de los derechos de los desplazados a su reubicación y estabilización socio-económica, lo cual ha facilitado la burla de sus derechos por parte del Gobierno.

En forma contraria a lo anterior, sostengo que el Estado y el Gobierno colombiano son responsables de la atención integral a la población desplazada, y ello tanto por acción como por omisión, pues deben apropiarse el presupuesto necesario y suficiente para la atención integral, adecuada y oportuna de dicha población y de no hacerlo, se debe iniciar en contra de las entidades responsables un incidente de desacato. Por consiguiente, en mi concepto debe esta Corte expresar claramente que el principio rector es que el Estado tiene la obligación de garantizarle a los desplazados el goce efectivo de todos sus derechos.

Esto es aún más grave en cuanto el fenómeno del desplazamiento forzado crece en una progresión geométrica. Así el Consejo Noruego de Refugiados clasifica a nuestro país como el segundo con más número de desplazados

después de Sudán, número que en vez de haber disminuido va en aumento. Así mismo, es claro que el Estado no está cumpliendo con su obligación jurídica de atención integral a TODOS los desplazados, lo cual no se soluciona simplemente enviando a los desplazados a unas filas de atención por turnos de inscripción y aprobación, lo cual no hace sino distraer el problema esencial que es el cumplimiento efectivo de la obligación jurídica del Estado de atender de forma integral a esta población y protegerle en forma efectiva sus derechos.

Ahora bien, en criterio del suscrito magistrado lo que debería haber hecho esta Corte o aquello que debe hacer, es lo siguiente:

(i) Las decisiones de esta Corte en materia de desplazamiento tienen que ser verdaderas normas jurídicas particulares, esto es, obligaciones jurídicas susceptibles de coacción, las cuales no pueden quedar a la voluntad del Estado ni del Gobierno.

En este sentido, las órdenes de esta Corte tienen que ser además claras, concretas y específicas respecto de las condiciones de tiempo, modo, lugar y agente responsable de la protección de los derechos de la población desplazada, esto es con determinación de plazos, entidades y funcionarios responsables, y la manera o mecanismo concreto de proteger los derechos vulnerados.

(ii) Respecto del cumplimiento de las órdenes impartidas por esta Corte en materia de desplazamiento, debe ser claro para esta Corporación que estas órdenes tienen que cumplirlas TODAS las entidades y TODOS los funcionarios públicos responsables de atender el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, sin excepción alguna.

(iii) En cuanto al mecanismo idóneo para hacer efectiva la protección de los derechos de los desplazados, esta Corte no puede seguir mandando a turnos y colas de espera a los desplazados, lo cual hace nugatorios sus derechos, sino que tiene que asegurar la protección efectiva e IMMEDIATA de los derechos fundamentales y constitucionales de esta población en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad.

(iv) En relación al presupuesto y recursos económicos para atender de manera integral el desplazamiento forzado, el gobierno nacional tiene la obligación jurídica de destinar los recursos necesarios para ello, sin de un lado, justificar su incumplimiento a esta obligación con el argumento de escasez o falta de recursos; de otro lado, sin quitarle o desviar recursos de la inversión social de obligatorio cumplimiento para los desplazados pero desatendiendo rubros de destinación obligatoria; y quitándole recursos más bien a la guerra.

(v) Los fallos de esta Corte en materia de adjudicación de tierras para los desplazados tienen que ser claras, concretas y específicas en cuanto a las condiciones de modo, tiempo, lugar y entidad responsable de hacerlo efectivo, para evitar las dilaciones, burlas y engaños a los desplazados, como lo

demuestra las recientes actuaciones del Gobierno en materia de adjudicación de tierras que son de público conocimiento.

Finalmente, a juicio del suscrito magistrado, en el tratamiento dado por esta Corte al tema del desplazamiento forzado se aplica en todo su rigor la tesis del Profesor Juan Antonio García Amado, según la cual, existe una “*jurisprudencia simbólica*” cuando una corte se muestra rupturista y revolucionaria en asuntos de poca monta o que afectan a muy poca gente, mientras que en los casos en que se tocan directamente los intereses de los Estados, de los gobiernos o de grupos dominantes, le dan la razón a los poderosos en detrimento de los derechos de los más débiles, que en este caso es la población desplazada por la violencia, y todo ello a cambio de intereses personales y de poder. En este sentido considero que esta Corte continúa siendo *grande en lo pequeño y pequeña en lo grande*.

Por las razones expuestas, reitero mi discrepancia frente a los fallos de esta Corte y el tratamiento dado por esta Corporación al tema de la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia, y aclaro con ello mi voto a la presente sentencia.

Fecha *ut supra*,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado