

Sentencia T-476/08

Referencia: expediente T-1810492

Acción de tutela instaurada por Yaqueline Yañez Ardila contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrada Ponente:
Dra. CLARA INÉS VARGAS
HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil ocho (2008).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Yaqueline Yañez Ardila contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

I. ANTECEDENTES.

A través de demanda verbal, presentada el 14 de agosto de 2007 ante el Juzgado Tercero Penal Municipal, la ciudadana Yakeline Yañez Ardila interpone acción de tutela de sus derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, protección de la población vulnerable, derechos de los niños y la vivienda digna. Como sustento de su solicitud, relaciona los siguientes

1. Hechos:

Señala que la entidad encargada de prestarle ayuda a los desplazados le ha apoyado muy poco pues, agrega, ha solicitado auxilio económico relacionado con “*vivienda, alimentos, protección, trabajo, vestuario*” y sin embargo, sin tener en cuenta que es madre cabeza de familia con tres hijos, Acción Social le ha negado los beneficios y la prórroga de los mismos.

Precisa que se ha presentado ante la oficina de Acción Social y le han negado el apoyo pues quien encabeza el registro de desplazamiento es su esposo y es él quien necesariamente tiene que suscribir los requerimientos. No obstante, aclara, hace cuatro años presentó una carta ante dicha entidad en la que informó que su cónyuge la abandonó, se fue para otro país y en la actualidad desconoce su paradero.

2. Respuesta de la autoridad demandada.

Mediante Auto del diecisiete (17) de agosto de dos mil siete (2007) se admitió la solicitud de protección y se vinculó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Como consecuencia de ello en el expediente de la referencia se encuentra la respuesta de dicha entidad en los siguientes términos:

Aclaró que frente a la atención de las necesidades de los ciudadanos víctimas del desplazamiento forzado, cumple dos funciones: conforme a la primera, es coordinadora del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada - SNAIPD- y sirve como mediadora ante otras entidades, públicas y privadas, que en diferentes especialidades se encargan de atender las necesidades generadas por el desplazamiento, para lo cual cada interesado debe adelantar las gestiones correspondientes ante cada una de ellas. Por su parte, de acuerdo a la segunda, es ejecutora de la entrega de la atención humanitaria de emergencia, *“consistente en tres (3) meses de asistencia alimentaria, tres (3) meses de apoyo de alojamiento temporal y suministro de kits (cocina, hábitat y aseo), y la Prórroga de la Ayuda Humanitaria”*.

Más adelante especificó cuáles son los términos normativos para acceder a la *“atención humanitaria de emergencia”* y de allí resaltó que se trata de un apoyo *“temporal e inmediato”*, cuya prórroga sólo puede concederse de manera excepcional.

Frente al caso de la señora Yañez Ardila advirtió que ella se encuentra incluida en el registro único de población desplazada desde el 19 de diciembre de 2002. Enseguida relacionó los miembros del núcleo familiar desplazado por la violencia y allí enunció que aparece como declarante el señor José Antonio Blanco Durán, cónyuge de la actora. Además informó que dicho grupo familiar recibió ayuda humanitaria consistente en tres meses de alojamiento, cinco meses de alimentación y kits, el 14 de diciembre de 2003, y más adelante observó: *“Cabe anotar que las ayudas son tramitadas a nombre de la persona que aparece como jefe del núcleo familiar situación que ha sido informada, y en este caso es el señor José Antonio Blanco Durán esposo de la accionante. Así las cosas, en el evento que el señor Blanco no pueda tramitar las ayudas y para que sea viable entregarlas a nombre de la señora Yaqueline Yañez Ardila, se encuentra establecido un trámite de cambio de jefe de núcleo familiar para lo cual la persona interesada debe allegar un poder de la persona que aparece como jefe de familia y en caso de*

que esto no sea posible, una certificación de un juzgado de familia, comisaría de familia o Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre la nueva conformación y responsable del mismo, y de esta manera ACCIÓN SOCIAL procede a hacer el cambio. Sin embargo la accionante no ha adelantado este procedimiento e interpone acción de tutela asegurando que se le han violado sus derechos”.

Conforme a lo anterior, concluyó que la entidad no ha incumplido con las funciones asignadas y que, por el contrario, el hogar de la actora ha sido protegido de manera integral, por lo que ante la interposición del amparo se configura un “*hecho superado*”. Finalmente solicitó que se declarara la improcedencia del amparo y, por tanto, se denegaran las peticiones presentadas por la señora Yañez Ardila.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

Mediante providencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007) el Juez de única instancia, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, denegó la protección de los derechos fundamentales. Consideró que la acción había sido presentada para conseguir la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia que otorga la demandada. Frente a esta situación consideró que no existía prueba que sustentara la violación de los derechos fundamentales pues no cumple con alguna de las condiciones previstas en el decreto 2569 de 2000, para conseguir la aprobación de la prórroga. Aclaró que ella debe efectuar el trámite correspondiente para conseguir el cambio de la cabeza de hogar inscrito en el registro único de desplazamiento y que, de esa manera, lograría que se acreditara su condición de madre cabeza de familia. Agregó que la acción no cumple con el requisito de inmediatez pues la última de las ayudas recibidas data del año 2003 y sólo tres años y medio después se reclama el reconocimiento de la prórroga. Finalmente, reconoció que ante la existencia de varios menores de edad, era necesario conminar a acción social para que le facilitara la colaboración necesaria a la actora para conseguir su inscripción como jefe de hogar en el registro único de población desplazada.

III. PRUEBAS

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Yañez Ardila y de las tarjetas de identidad o registro de nacimiento de sus hijos (folios 1 a 7).
- Fotocopia de la remisión a la IPS adscrita a FISALUD, expedida por la Red de Solidaridad Social a favor del núcleo familiar encabezado por José Antonio Blanco Durán, el 20 de diciembre de 2002 (folio 8).

- Fotocopia de la respuesta efectuada al derecho de petición presentado por la señora Yañez, el 28 de junio de 2006 por parte de Acción Social (folios 9 a 15).
- Fotocopia del derecho de petición presentado por la señora Yañez ante la oficina de Acción Social en Cúcuta, el 07 de marzo de 2007 (folio 16).
- Fotocopia de las respuestas a los derechos de petición presentados por la señora Yañez, efectuada por Acción Social, el 13 de marzo de 2007 y el 30 de julio de 2007 (folio 17).
- Fotocopia del derecho de petición presentado por la señora Yañez ante Acción Social el 27 de junio de 2007 (folio 18).
- Fotocopia de la declaración extraprocesal rendida por la señora Yañez ante el notario séptimo del Círculo de Cúcuta (folio 20).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

La actora fue víctima de desplazamiento forzado junto a su esposo e hijos y, como tal, actualmente se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada. No obstante lo anterior y de haber recibido hace más de tres años ayuda alimentaria y de alojamiento, ahora informa que su cónyuge la abandonó y quedó a cargo exclusivo del hogar, por lo que requiere que se reconozca su condición actual de madre cabeza de familia y se entregue más ayuda humanitaria a su favor.

En respuesta, la coordinadora del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada informó que la prórroga de la ayuda humanitaria sólo se concede bajo parámetros excepcionales. Advirtió que quien declaró la situación de desplazamiento y en cabeza de quien se encuentra la potestad actual de reclamar la ayuda es el esposo de la actora. Asimismo aclaró que para cambiar a quien aparece como jefe del núcleo familiar se deben cumplir con varios requisitos que en este caso la actora no ha satisfecho. Concluyó que como ya entregó la ayuda humanitaria de emergencia en el presente caso se presenta un *hecho superado* que hace improcedente la procedencia del amparo de los derechos fundamentales.

Por su parte, el juez que en única instancia estudió el amparo constitucional denegó la protección de los derechos fundamentales invocados. Comprobó que hace tiempo a la actora se le entregó ayuda humanitaria y que sólo tres años después presentó una nueva reclamación, por lo que –concluyó– la acción no cumple con el requisito de inmediatez. Verificó que la prórroga de la ayuda sólo se puede conceder con el cumplimiento de varios requisitos y que, en atención a que la actora no los ha cumplido, no es posible conceder el amparo. No obstante, reconoció que la existencia de varios menores de edad obligaba a conminar a la entidad demandada para que colabore con la actora en orden a conseguir el cambio de jefe de hogar.

Así pues, en orden a resolver el presente asunto, la Sala debe esclarecer cuáles son las pautas de protección constitucional adscritas a la población desplazada, específicamente en relación con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de la misma, sobre todo cuando se tiene la condición de madre cabeza de familia. Para este efecto, es decir, para dar respuesta a esta cuestión reiterará los argumentos jurídico-constitucionales que responden a la difícil situación de las familias desplazadas por la violencia.

3. La protección constitucional de la población desplazada. Naturaleza del Registro Único de Población Desplazada y de la Ayuda Humanitaria de Emergencia. Prórroga de la atención humanitaria de Emergencia. Reiteración de Jurisprudencia.

3.1. 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, el pleno 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 familias¹”.

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 dispersión².

¹ M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

² Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

Frente a ello se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia definido en el documento CONPES 2924 de 1997 a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997 en la cual se hace un esfuerzo por organizar un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento. Posteriormente –indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento CONPES 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada.

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

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

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

requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección”³.

Específicamente, en la misma providencia, 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 dijo:

“No obstante, los sistemas de manejo de información son objeto de los siguientes reparos: De una 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.

“De otra parte, el SUR no registra ayudas que no son entregadas por la Red de Solidaridad Social, tales como la educación, salud proyectos productivos, capacitación laboral y vivienda, lo cual impide llevar a cabo un seguimiento completo e integral de la ayuda prestada.^(...) Adicionalmente, dicha carencia permite una eventual duplicación de esfuerzos, pues diferentes entidades u organizaciones pueden acabar prestando una ayuda específica a una persona que ya la ha recibido en el pasado. Por último, que el sistema no incluya la integralidad de la atención recibida por el beneficiario, impide focalizar la atención para que ésta esté dirigida a los grupos de mayor vulnerabilidad.

“El sistema SUR tampoco incluye información acerca de las tierras o bienes inmuebles que las personas desplazadas han abandonado. Esto es esencial para que puedan implementarse las políticas concernientes a la protección de la propiedad o de la posesión de dichos predios, o que permitan la adjudicación de tierras en el caso de la reubicación de las familias desplazadas.

“Por último, en concordancia con lo anterior, como se observó en el acápite de reparos generales contra la respuesta institucional, los sistemas de registro no desagregan a la población inscrita de acuerdo al sexo o la inclusión de la persona en grupos étnicos vulnerables, no distinguen a las mujeres cabeza de familia, y no permiten la inscripción de la persona

³ Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

independientemente de su grupo familiar”⁴ (Subrayado fuera de texto original).

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

3.2. Bajo tales condiciones, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de explicar con insistencia cuál es el papel que juega el Estado ante las necesidades de los desplazados y, de manera específica, cuál es la naturaleza y la finalidad del Registro Único de Población Desplazada. En este sentido, en primer lugar, se han precisado los alcances constitucionalmente admisibles del artículo 2° del decreto 2569 de 2000⁶; al respecto vale la pena citar lo siguiente:

“Con un interpretación gramatical, se tiene que el inciso 1° habla de abandono de la localidad o actividades económicas habituales, planteamiento que deja sin piso la posición de la Red de Solidaridad que exige para catalogar a una persona como desplazado interno que se traslade de municipio. Pero, lo que se desea resaltar es que cualquier norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

“Por eso, la Corte ha dicho que para realizar una interpretación razonable del inciso 2° del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito, se

⁴ Sentencia bajo cita, anexo número 5, argumento jurídico 2.1.

⁵ 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..

⁶ En este artículo se establece la noción de desplazado y se indica cuáles son los requisitos para efectuar el registro. La norma en cuestión dice: “*Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.*

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

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

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. (...).

“Además de la aplicación de los Principios Rectores, del principio de favorabilidad y de una correcta interpretación de las normas nacionales sobre desplazamiento interno, es necesario decir que cualquier duda que surgiere sobre la inclusión del desplazamiento entre la misma ciudad dentro del desplazamiento interno, también se resuelve teniendo en cuenta que en el Estado Social de Derecho prevalece el derecho material sobre el derecho formal.

Sólo una interpretación *pro homine* de las condiciones legales de protección de las víctimas del desplazamiento forzado es compatible con los principios y valores consignados en la Constitución Política y los *Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno*. De este presupuesto parten las diferentes competencias que tienen los servidores públicos en orden a enfrentar el problema del desplazamiento forzado. Como se advirtió, 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 este escenario es imperativo aceptar que deben existir unas herramientas eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su terruño, pero que, de manera alguna, esas herramientas pueden desconocer o agravar tal contexto, ya de hecho tan delicado y perjudicial. Por ejemplo, exigir un conjunto determinado de pruebas o formalidades, condicionar la protección o el registro al trámite de las acciones judiciales que se presenten contra los actos administrativos, o supeditarlos a la interposición indeterminada de acciones de tutela, conlleva el desconocimiento flagrante de los principios y de varios de los derechos fundamentales de nuestra Carta Política.

3.3. De hecho, tales pautas deben aplicarse en cualquiera de los escenarios que comprenden la estrategia de protección institucional de la población desplazada. En estricto, esta Corporación los ha aplicado a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y también en las diferentes solicitudes que son elevadas para acceder a cualquiera de las formas de *ayuda humanitaria de emergencia*. De este último vale la pena tener en cuenta la sentencia T-136 de 2007⁷ en la que se estudió la protección de derechos invocada por una mujer que había perdido a su esposo y a quien se le exigía la presentación de la solicitud dentro de un término inexorable, sin tener en cuenta las condiciones de su desplazamiento. En esta providencia la Corte estudió la naturaleza jurídica del desplazamiento forzado y llamó la atención,

⁷ M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

en aplicación del principio de buena fe, que para acceder a cualquiera de los escenarios de auxilio se debía evitar exigir una carga probatoria desproporcionada. En esa oportunidad la Corte explicó lo siguiente: *“Obligar a una persona desplazada a cumplir con requerimientos especiales que desconozcan la situación en la cual ésta se encuentra, resulta a todas luces desproporcionado, pues como lo indican los argumentos expuestos en los fundamentos anteriores, 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”*.

Un razonamiento similar fue aplicado por la Corte en la sentencia T-417 de 2006 en la que una ciudadana solicitaba el auxilio económico para las víctimas de la violencia. Este beneficio fue negado por Acción Social debido a que la solicitante no había allegado un certificado original en que se definieran las condiciones bajo las que había acaecido la muerte de su hijo. En esta oportunidad este Tribunal concluyó que la exigencia de tales formalidades vulneraba el derecho de petición de la actora, para lo cual relacionó los siguientes argumentos:

“De este modo se tiene que la exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social, no solamente no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, sino que impone una condición imposible de cumplir para sus destinatarios, en la medida en que, particularmente tratándose de homicidios selectivos, las autoridades competentes de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 para elaborar un censo de damnificados y expedir una certificación individual a los beneficiarios de las personas fallecidas, no están, sin que se haya agotado el correspondiente proceso penal, en capacidad de hacer una declaración de certeza en torno a los autores del hecho, los móviles de la conducta y su conexidad con el conflicto armado interno.

“De esta manera, los beneficiarios de una persona que haya fallecido como resultado de un homicidio en el marco del conflicto armado interno, enfrentan una situación contradictoria, puesto que, de acuerdo con la ley, tienen derecho a la ayuda humanitaria de emergencia a la que hace referencia el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, pero por virtud de la certificación exigida por la Red de Solidaridad Social, estarían imposibilitados de acceder a esa ayuda, porque ninguna autoridad está en capacidad de certificar, antes de que concluya el respectivo proceso penal, que un determinado homicidio se produjo por actores armados al margen de la ley, en el marco del conflicto armado interno y por motivos ideológicos o políticos.

3.4. Pues bien, al tiempo que la Corte Constitucional ha reiterado las condiciones mínimas de protección de las víctimas del desplazamiento también ha declarado inexecutable aquellas normas que consagran obligaciones en cabeza de las víctimas de este fenómeno cuando, entre otras, comprueba que son desproporcionadas. Por ejemplo, en lo que se refiere al lapso temporal que cubre la ayuda humanitaria de emergencia, la Sala Plena

estimó que éste debía atender las condiciones reales de la población desplazada y, por tanto, no reducirse a un término inexorable o fijo sino, al contrario, extenderse dentro de parámetros flexibles, compatibles con la estabilización socio-económica y que permitan garantizar el autosostenimiento de cada individuo. Así quedó consignado en la sentencia C-278 de 2007⁸, bajo las siguientes consideraciones:

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

“Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997”.

Adicionalmente, estos fundamentos han sido aplicados en varios casos en los que se ha exigido la protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela. Por ejemplo, en la sentencia T-496 de 2007⁹ se estudió, entre otros, el reclamo proveniente de una madre cabeza de familia que reclamaba la entrega de ayuda humanitaria, pese a haber recibido un par de beneficios por unos meses. Bajo este marco, la Corte reiteró los fundamentos constitucionales que subyacen la entrega de la ayuda humanitaria y la prórroga de la misma, y más adelante concluyó lo siguiente: *“De lo expuesto la Sala extracta las siguientes conclusiones: i) a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación; ii) la entrega de esta asistencia debe respetar de forma estricta el orden cronológico definido por Acción Social y sólo podrá hacerse entrega de forma prioritaria ante situaciones de urgencia manifiesta; iii) la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento; y, iv) la entrega de la prórroga de la asistencia humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278/07, es*

⁸ M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

⁹ M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

decir, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento.” (negrilla fuera de texto original).

Bajo tales previsiones en dicho caso la Corte concedió la protección de los derechos fundamentales invocados y ordenó la realización de una evaluación de las condiciones reales de la accionante, con el fin de determinar si en el caso se verificaban las condiciones necesarias para otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria. Es decir, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia quedó supeditada a la comprobación de las condiciones para que la actora garantizara su propio autosostenimiento.

Conforme a lo expuesto, teniendo en cuenta especialmente la naturaleza de la entrega y prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la Sala procederá a estudiar el amparo presentado por la ciudadana Yañez Ardila.

4. Caso Concreto.

4.1. La señora Yañez Ardila fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada al lado de su familia en noviembre de 2002. Como consecuencia, recibió tres meses de alojamiento en diciembre de 2003 y ayuda alimentaria en febrero del mismo año¹⁰. Más tarde, en 2005, su esposo la abandonó y la dejó a cargo de cuatro menores de edad¹¹. Posteriormente, cuando en varias oportunidades pidió la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, sus peticiones fueron negadas básicamente a partir de dos argumentos: (i) que las ayudas solamente se tramitan a nombre del *jefe de núcleo familiar*, condición que se encuentra en cabeza de su esposo, y (ii) que no reunía los requisitos previstos en la ley para acceder a la prórroga de la ayuda humanitaria. A partir de tales negativas, la actora presenta acción de tutela de sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la protección de la población vulnerable, a los derechos de los niños y la vivienda digna.

La entidad demandada se opuso a las pretensiones del amparo. En primer lugar aclaró cuál es su naturaleza jurídica frente al problema del desplazamiento interno y luego advirtió que, por definición, el auxilio humanitario de emergencia es temporal y que su prórroga obedece a causas excepcionales. En seguida explicó que en el Registro Único de Población Desplazada aparece como declarante y jefe de hogar el cónyuge de la actora y es a él a quien corresponde el trámite o el requerimiento de la ayuda humanitaria. Precisó que existe un procedimiento específico a partir del cual se puede gestionar el cambio de jefe de hogar y especificó que hasta el momento la actora no ha cumplido con el mismo. Infirió que debido a que a la familia se le han entregado varias ayudas se consolida un “*hecho superado*” que hace improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocados.

¹⁰ Folio 37, respuesta del coordinador de desplazados a la tutela interpuesta por la señora Yañez Ardila.

¹¹ Folio 16, petición elevada por la actora ante Acción Social el 07 de marzo de 2007.

Por su parte, el juez que en única instancia atendió el amparo de los derechos fundamentales denegó su protección pues encontró que no existe prueba sobre cualquier vulneración que haya sido perpetrada por la entidad demandada. En primer lugar, destacó que la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria no reúne los requisitos establecidos en el Decreto Reglamentario 2569 de 2000 y -agregó- sobre este aspecto la acción incumple el requisito de inmediatez pues pasaron más de tres años desde el momento en que la actora recibió la última de las ayudas humanitarias de emergencia. Concluyó que la actora debe adelantar los trámites tendientes a que sea reconocida como madre cabeza de familia y jefa de hogar, para poder acceder a los diferentes programas establecidos en beneficio de la población desplazada por la violencia.

4.2. Pues bien, la Sala advierte, a partir de las pruebas allegadas al expediente, que existen dos problemas jurídicos principales que debe entrar a resolver. El primero, relativo a las condiciones o requisitos impuestos por Acción Social para acceder a la atención humanitaria de emergencia por parte de una persona que ya se encuentra inscrita en el RUPD y el segundo, sobre las restricciones establecidas en la actualidad para acceder a la prórroga de dicha ayuda.

4.2.1. Frente al primero de los problemas se debe advertir que la Corte Constitucional ha definido en numerosas oportunidades cuál es la naturaleza del desplazamiento forzado, cuáles son los alcances del Registro Único y qué principios rigen el acceso a la atención humanitaria de emergencia. Sobre este asunto vale la pena destacar que la Corte ha insistido, entre muchos otros, en que el reconocimiento o la calificación jurídica del desplazamiento no se genera a partir del cumplimiento de un conjunto de requisitos formales sino que se evidencia a partir de situaciones materiales o de hecho. Agregado a lo anterior, este Tribunal ha aclarado en múltiples providencias que sólo existe una única interpretación aceptable de las normas relativas al desplazamiento forzado, esta es, aquella derivada de la buena fe, del principio de favorabilidad y del principio *pro homine*, así como de los *Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno*. De hecho, bajo tales postulados que, se repite, hacen parte de reiterada jurisprudencia constitucional, ha rechazado con vehemencia la imposición de formalidades desproporcionadas e innecesarias sobre la inscripción de las víctimas del desplazamiento, así como su acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y su estabilización socio-económica.

Precisamente, vale la pena señalar, en este caso la actora censura uno de los requisitos impuestos por Acción Social para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia. En la base de su solicitud de protección de los derechos fundamentales se queja del abandono del que fue víctima de parte de su cónyuge y agrega que ello le ha generado la imposibilidad material de acceder a las diferentes estrategias de protección de la población desplazada, pues el requerimiento de cualquier beneficio debe estar suscrito por quien aparece como jefe de hogar. La entidad demandada confirmó esta afirmación

y agregó que existe un procedimiento especial, que debe ser cumplido por la actora, mediante el cual se consigue cambiar la jefatura de cada hogar desplazado por la violencia. Una fórmula consiste en allegar un poder y la otra, prevista para aquellos eventos en los cuales no se pueda conseguir dicho documento, radica en conseguir una certificación de un juzgado, una comisaría de familia o del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar *sobre la nueva conformación de la familia y el responsable de la misma*.

El juez de instancia avaló dicha exigencia. De hecho, consideró que la formalidad debía ser cumplida por la actora como requisito esencial y previo para evaluar cualquiera de sus solicitudes. Como tal, consideró que la funcionalidad del amparo constitucional era alcanzada con el exhorto elevado ante la entidad demandada para que le colaborara a la actora en procura de obtener el reconocimiento como jefa de hogar.

En contraste con lo anterior, la Sala rechaza con fortaleza la exigencia de dicha práctica como requisito para acceder a la ayuda humanitaria ya que la misma es contraria a múltiples valores consignados en la Constitución Política, así como a los principios rectores del desplazamiento forzado¹². En efecto, consta en el expediente que la actora fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, junto con su esposo e hijos. La jefatura de hogar quedó a cargo de su esposo debido a una situación eminentemente accidental pues en ninguna de las intervenciones o en los instrumentos probatorios allegados al amparo, se evoca o tan siquiera se murmura la incapacidad de la actora. Tampoco existe norma legal en la que se establezca que el único que puede tramitar la ayuda es el denominado jefe de hogar, en perjuicio de los reclamos que puedan efectuar otros miembros del grupo familiar desplazado por la violencia.

Por el contrario, la Sala destaca que a pesar de las dificultades propias del desplazamiento y de haber sido abandonada por el cónyuge, la actora se las ha arreglado para subsistir al lado de los menores, ante lo cual, no obstante, ha elevado múltiples solicitudes para conseguir apoyo complementario.

Sin embargo, no obstante tales evidencias, Acción Social se ha negado a reconocer la capacidad jurídica que tiene esta ciudadana y, en su lugar, ha impuesto un nuevo requisito, esto es, una formalidad adicional al hecho comprobado de ser ciudadano en ejercicio y de encontrarse efectivamente inscrito en el RUPD, para que las personas afectadas por el desplazamiento accedan al socorro estatal. Ahora, además de las anteriores calidades, se

¹² Por ejemplo, de los pautas consignadas en la Ley 387 de 1997, es necesario tener en cuenta las siguientes: “**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.”

impone la obligatoriedad de gestionar un poder o un certificado para que otras autoridades acrediten quién es el “responsable de una familia”.

Nótese además que para registrar esta novedad dentro del registro no es suficiente con la afirmación de la ciudadana, ni siquiera cuando se consigna a través de una declaración extra proceso rendida ante notario¹³, sino que se exige a la afectada que se remita a otras autoridades para que ellas verifiquen la “*nueva conformación*” de la familia. Es decir, sumada a la difícil situación del desplazamiento y el abandono del cónyuge, a esta ciudadana se le han impuesto nuevas cargas y se le ha sometido a la intervención y reconocimiento de otras autoridades, para acceder a una protección estatal que le beneficiaría a ella misma y a sus propios hijos.

Adicionalmente la Sala no pasa por alto que la actitud desplegada por la entidad demandada no ha sido coherente. En efecto, ante un derecho de petición presentado por la señora Yañez el 23 de junio de 2006, sin la concurrencia de su esposo, ella requirió apoyo para la entrega de vestuario y Acción Social le respondió que en orden a atender su exigencia efectuaría una entrevista el viernes 11 de agosto de ese mismo año¹⁴. Así pues, respecto de esta solicitud no se impuso el mentado cambio de jefe de hogar sino que, por el contrario y sin ambages, se reconoció la capacidad jurídica de la actora para reclamar las asistencias derivadas de la ayuda humanitaria de emergencia para ella y los menores a su cargo¹⁵.

La Corte no menosprecia las clasificaciones o agrupaciones efectuadas por la demandada dentro del RUPD. Por el contrario, comprueba que hace parte de sus principales funciones como coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹⁶. De hecho, para otros casos en donde, por ejemplo, se efectúan inscripciones masivas que sobrepasan el núcleo familiar, puede llegar a ser útil establecer un jefe de la agrupación que se encargue de representarlos a todos. Sin embargo, en ningún caso dicha representación puede mermar la capacidad de cada uno de los hombres y mujeres que han decidido conformar un hogar y que se enfrentan a las limitaciones propias del desplazamiento forzado a causa de la violencia (Constitución Política, art. 42). Menos aún, la inscripción en el RUPD puede llegar a desconocer que dentro del desarrollo de las relaciones de pareja, tanto la mujer como el hombre “*tienen iguales derechos y oportunidades*” (Constitución Política, art. 43) y que, por tanto, los dos tienen la posibilidad real de exigir y tramitar los diferentes beneficios adscritos a la ayuda humanitaria de emergencia.

¹³ Folio 20, declaración extra-procesal rendida por Yaqueline Yañez Ardila ante el notario séptimo del círculo de Cúcuta, el 17 de noviembre de 2005.

¹⁴ Folios 9 a 15, respuesta de Acción Social al derecho de petición presentado por la señora Yaqueline Yañez, suscrito por el Coordinador de la Unidad Territorial de Norte de Santander, el 28 de julio de 2006.

¹⁵ En una de las afirmaciones finales de este escrito se lee lo siguiente: “*Frente a su caso puntual, debemos resaltar que el hogar por usted declarado se encuentra inscrito en nuestros Registros desde el pasado 22/11/2002*”.

¹⁶ Artículo 1º, literal “a)” del Decreto 2569 de 2000.

Ahora bien, si de lo que se trata es de mantener actualizado el Registro para determinar con un grado aceptable de certeza cuál es la conformación del hogar, Acción Social podía y puede recurrir a instrumentos como la realización de una entrevista o la ejecución de una visita a la residencia de la actora, entre otros. En suma, para lograr tal objetivo cualquier estrategia puede ser viable, siempre que respete las garantías de estos sujetos de especial protección constitucional y evite hacer más gravosa su situación.

Así pues, a diferencia de la providencia que se revisa, la Sala concluye que la exigencia impuesta por la demandada, en la que obliga a las familias desplazadas por la violencia a recurrir a otras autoridades o formalidades para probar la jefatura del hogar y así poder reclamar la asistencia correspondiente, constituye un trato contrario a la Carta Política por lo que, por supuesto, deberá declarar la vulneración de los derechos fundamentales invocados, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica (art. 14), a la protección de la familia (art. 42) y la prohibición de discriminación contra la mujer (art. 43). Conforme a esto se ordenará a Acción Social que en lo sucesivo se abstenga de imponer formalidades desproporcionadas o innecesarias para actualizar los datos consignados en el Registro Único de Población Desplazada o solicitar los beneficios propios de la ayuda humanitaria de emergencia y así también que, de manera inmediata, elabore una estrategia institucional para evitar que en cualquiera de sus oficinas en el país se exija a las madres o a los padres de un núcleo familiar desplazado acudir a otras autoridades u otras formalidades, para reclamar los beneficios de la ayuda humanitaria de emergencia.

Particularmente, en lo relativo a la actora, teniendo en cuenta que se comprobó su inscripción en el RUPD, la Sala hará un llamado para que la demandada se abstenga de imponerle más procedimientos o requisitos para reclamar los beneficios propios de la ayuda humanitaria y para que sea reconocida su capacidad para exigir el socorro estatal. Para actualizar el registro y así comprobar la condición de madre cabeza de familia, Acción Social procederá a efectuar -si no lo hubiere hecho- una visita sobre el hogar o podrá realizar una entrevista a la señora Yañez.

4.2.2. Además, agregado a lo anterior, es necesario establecer cuáles son las condiciones actuales para acceder a la prórroga de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta las pautas definidas en la sentencia C-278 de 2007.

Acción Social insiste en señalar que la prórroga de cualquiera de los beneficios adscritos a ella es excepcional y solamente es posible -para lo cual transcribe un aparte de la sentencia T-025 de 2004- cuando se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000. Este razonamiento -adicionalmente- fue aceptado y reiterado por el juez de instancia, quien se limitó a indicar que esta solicitud no cumple con el requisito de inmediatez y a exhortar a la demandada para que le preste colaboración a la actora.

Así pues, en orden a establecer cuáles son las condiciones vigentes para acceder a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, se hace necesario recordar cuál fue el contexto y cuáles fueron los razonamientos que sobre este aspecto analizó la sentencia de constitucionalidad citada. En primer lugar, obsérvese que una de las normas analizadas por la Corte fue la disposición en la que se consigna la temporalidad de la ayuda y su prórroga excepcional. En efecto, hasta ese entonces el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 decretaba textualmente lo siguiente:

“ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

“En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

“Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

“El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

“PARAGRAFO. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”.

La demanda que estudió la Corte, censuraba el párrafo de este artículo pues consideraba que teniendo en cuenta las condiciones especiales de las diferentes familias que son desplazadas por la violencia, era desproporcionado limitar la ayuda humanitaria de tres meses prorrogables por otros tres. La demanda consideró que, en su lugar, era necesario entender que el auxilio debería extenderse *“hasta que las entidades responsables de su atención les faciliten los mecanismos que les permitan su autonomía definitiva”*. En respuesta, la Corte reiteró el conjunto de presupuestos supremos que rigen la atención y el auxilio de las familias desplazadas por la violencia, relacionó los diferentes derechos fundamentales que se vulneran como consecuencia de esta situación y entrelazó el contenido y la importancia de los principios rectores de los desplazamientos internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las

Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos. Enseguida recordó cuáles fueron los parámetros bajo los cuales se decretó el *estado de cosas inconstitucional* y, frente a la temporalidad de la ayuda humanitaria prevista en la norma, consideró lo siguiente:

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

(...)

“Con el fin de analizar la validez constitucional de la disposición en comento, la Corte partirá de la premisa sentada en acápite anterior, referente a que las medidas que adopte el legislador para atender el desplazamiento forzado guarden correspondencia con la grave situación de vulnerabilidad de los afectados, esto es, que no sólo sean necesarias sino también eficientes, eficaces y proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que padecen esas personas, entre otras razones, a causa de que el Estado no ha cumplido con sus fines esenciales de servicio, promoción, garantía, facilitación, protección y seguridad a la comunidad¹⁷.”

En seguida, se reiteraron algunos conceptos establecidos en la sentencia T-025 de 2004 y particularmente se hizo énfasis en los defectos que presenta la entrega de la ayuda humanitaria frente al drama que deben soportar los desplazados por la violencia. Sobre este aspecto la Sala destacó lo siguiente:

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

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

Conforme a estas evidencias, la Corte infirió la inconstitucionalidad de una parte importante del párrafo, para lo cual expuso los argumentos que siguen:

“Lo expuesto en esa providencia es suficiente para predicar la inconstitucionalidad del término de los tres meses y su exigua prórroga por otro tanto, que prevé la norma bajo examen, pues como lo afirma el Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, si la ayuda humanitaria de emergencia no se presta o se presta tardíamente, la situación de la población desplazada tiende a

¹⁷ Artículo 2° de la Constitución Política.

agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados y, menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno.

(...)

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

(...)

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

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

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

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

“Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

(...)

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

“El segmento restante del citado parágrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”

Obsérvese entonces que la Corte declaró contraria a la Carta Política la determinación de cualquier límite temporal para conseguir la ayuda humanitaria, siempre que, en cualquier caso, el desplazado mantenga la vulnerabilidad, la necesidad propia del desplazamiento o, en otras palabras, hasta que no se haya alcanzado una reparación real o su estabilización socio-económica. Bajo esta perspectiva -destaca esta Sala de Revisión- es imperativo concluir que en la actualidad el alcance de la ayuda humanitaria no se restringe al cumplimiento de un término temporal, pues el previsto en la ley (tres meses) es meramente indicativo, sino que ahora obedece a las condiciones objetivas marcadas por la necesidad de la población desplazada.

En efecto, tales premisas germinan del contenido vigente del parágrafo en cuestión, el cual, una vez suprimidas las expresiones declaradas inexecutable y sumada la condición impuesta al mismo¹⁸, dispone lo siguiente: *“A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres (3) meses, prorrogables” - “hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”*.

Ahora bien, frente a la solicitud de la actora sobre la prórroga de la ayuda humanitaria para ella y los menores a su cargo, el juez de instancia antepone el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 21 del Decreto 2569

¹⁸ En el numeral primero de la parte resolutive, de la sentencia C-278 de 2007, se determinó lo siguiente: *“Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y **EXEQUIBLE** el resto del parágrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”*

de 2000. Es decir, de acuerdo a este razonamiento, la prórroga sólo estaría adscrita a los siguientes eventos:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.
3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.
4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.

La Sala considera que tal listado no es necesariamente incompatible con las declaraciones consignadas en la sentencia C-278 de 2007 pues -se debe entender- el Decreto tan solo relaciona de manera ilustrativa algunos eventos de especial protección, en los que se puede engendrar una situación de altísima vulnerabilidad que -por tanto- debe ser atendida con énfasis e intensidad por parte de la sociedad y el Estado. Otra interpretación, a partir de la cual se infiriera que sólo pueden tener acceso a la prórroga las personas que se encuentren de manera estricta en cualquiera de esas situaciones, no solo sería contraria a la sentencia C-278 sino también a la Constitución Política. De hecho, las diferentes Salas de Revisión de la Corte Constitucional han agrupado las diferentes situaciones, adicionales a las previstas en el artículo 21 del Decreto 2569, a las que pueden verse sometidos los desplazados y de ellas ha comprendido la existencia de diversos escenarios delicados que suponen un vínculo más estrecho con la necesidad de acceder y prorrogar la ayuda humanitaria¹⁹.

Dentro de esos entornos de especial protección la jurisprudencia ha ubicado -valga decirlo- a las madres cabeza de familia²⁰, es decir, a aquellas mujeres que de manera solitaria se hacen responsables del hogar. En efecto, respecto de ellas la jurisprudencia ha detectado una condición que justifica mayor énfasis y atención, lo que autoriza una atención prioritaria de parte del Estado que, entre otras, sustenta la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia²¹

¹⁹ Algunos de esos casos fueron relacionados en la sentencia T-688 de 2007, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

²⁰ Vid. sentencias T-669 de 2003, T-268 de 2003 y T-025 de 2004.

²¹ Sobre el particular en la sentencia T-025 de 2004 se afirmó: "Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado -es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o

y explica que se puedan ubicar en un lugar preponderante dentro del listado de acceso a esa ayuda.

Así pues, bajo los parámetros establecidos en la sentencia C-278 de 2007 es imperativo entender que en cualquiera de las situaciones relacionadas en el artículo 21 del Decreto 2569, entre muchas otras, se puede hacer más difícil la estabilización socio-económica del desplazado. Por tanto, en esos escenarios es posible que la entrega de la ayuda humanitaria durante sólo tres meses se haga insuficiente, haciéndose imperativo el reconocimiento de la prórroga. En todo caso, sólo con el análisis de los elementos adscritos a cada caso en particular, puede evidenciarse si el afectado o los afectados han logrado alcanzar las “*condiciones de asumir su autosostenimiento*”.

En conclusión, como se advirtió, los requisitos para derivar la exigencia de prorrogar la ayuda humanitaria no dependerán de un lapso temporal o unos eventos que sirvan de prototipo, sino de la evaluación que se efectúe sobre cada evento teniendo en cuenta las diferentes necesidades y las condiciones personales de los afectados.

En este caso pese a que la señora Yañez ha requerido la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia en varias oportunidades, Acción Social se la ha negado, sin que para ello haya verificado en alguna oportunidad si el hogar logró su estabilización socio-económica. Este panorama es agravado -sin duda- por la condición personal de la actora, quien dice haber informado a la demandada desde hace cuatro años aproximadamente, que ha venido soportando solitariamente las riendas del hogar y las necesidades de cuatro menores. Así pues, conforme a estas circunstancias la Sala ordenará, adicional a lo indicado, que en el desarrollo de la visita o la entrevista que realice Acción Social sobre el hogar de la señora Yañez se establezca si éste ha logrado su estabilización socio-económica o, en otros términos, si está en condiciones de asumir su autosostenimiento, en los términos del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y de la sentencia C-278 de 2007. En caso negativo, es decir, si se concluyere que el hogar de la actora no se ha estabilizado, éste se deberá incluir dentro del listado de acceso a la prórroga de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta, sobre todo, el momento en que por primera vez la actora había elevado tal requerimiento.

V. DECISIÓN

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

hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda”.

RESUELVE

Primero. REVOCAR, por las razones expuestas en la presente sentencia, la decisión proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de la Ciudad de Cúcuta, el treinta y uno de agosto de dos mil siete, en la acción de tutela instaurada por Yaqueline Yañez Ardila contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En consecuencia, **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales invocados y, además, los derechos a la personalidad jurídica, a la protección de la familia y la prohibición de discriminación contra la mujer.

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 la presente decisión, inicie las gestiones necesarias para implementar y ejecutar una estrategia institucional que impida imponer formalidades desproporcionadas o innecesarias para actualizar los datos consignados en el Registro Único de Población Desplazada o para solicitar los beneficios propios de la ayuda humanitaria de emergencia. En particular, dicha estrategia debe estar encaminada a evitar que a un desplazado por la violencia se le exija alguna calidad especial, por ejemplo, la condición de jefe de hogar, para poder reclamar el apoyo estatal y los beneficios de la ayuda humanitaria de emergencia.

Tercero. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que se abstenga de imponerle más procedimientos o requisitos para reclamar los beneficios propios de la ayuda humanitaria y para que sea reconocida su capacidad para exigir el socorro estatal, a la señora Yaqueline Yañez Ardila.

Cuarto. 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 la presente decisión, realice una visita o una entrevista a la señora Yañez Ardila en orden a (i) actualizar el RUPD y así comprobar la condición de madre cabeza de familia, y (ii) para verificar si en la actualidad su hogar ha logrado la estabilización socioeconómica. Adicionalmente, una vez efectuada la visita o la entrevista, Acción Social deberá establecer, en el término de cinco días y a través de acto administrativo, si el hogar encabezado por la señora Yañez está en condiciones de asumir su autosostenimiento, en los términos del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y de la sentencia C-278 de 2007. En caso negativo, es decir, si se concluyere que el hogar de la actora no se ha estabilizado, Acción Social deberá incluir a la actora y sus hijos dentro del listado de acceso a la prórroga de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta, sobre todo, el momento en que por primera vez había elevado tal requerimiento.

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

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado
Con aclaración de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA T-476 DE 2008 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

Referencia: expediente T-1810492

Acción de tutela instaurada por Yaqueline
Yañez Ardila 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, por cuanto en su momento discrepé de la sentencia C-278 del 2007, fallo que sirve de fundamento a la presente decisión en su parte considerativa y motiva.

En este sentido, me permito reiterar mis argumentos jurídicos en relación con el tema del desplazamiento y las sentencias de esta Corte, 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 desplaza por la violencia, ya que los fallos de esta Corte en esta materia son fallos que contienen **órdenes jurídicas defectuosas**, bien sea porque son *abstractas, generales, ambiguas o imprecisas* respecto de los *agentes responsables* y de las *condiciones de tiempo, lugar y modo* en que se deben cumplir de manera concreta y efectiva en aras de proteger y garantizar los derechos fundamentales del grupo poblacional de desplazados.

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

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

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

es decir, contiene en el primer caso una forma del verbo “ordenar” que designa precisamente la acción que es obligación realizar, y los otros dos casos presentan formas deónticas, esto es, enunciados de deber ser categórico.²²

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.²³

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

Desde el punto de vista de la teoría predictiva el que “*X tenga la obligación de hacer y*” significa que si *X* no hace y sufrirá algún tipo de sanción, de manera que se trata en este caso de una predicción empírica que estaría relacionada con el significado del enunciado normativo anotado como de “*estar obligado o constreñido a algo*”. Desde el punto de vista de la teoría normativa, el que “*X tiene la obligación de hacer y*” significa más bien que “*existe una norma que ordena que a X hacer y*”, lo cual implica que desde esta óptica el término de obligación no sería una proposición empírica ni predictiva, sino una proposición acerca de la existencia de **normas con fuerza vinculante**, es decir, de normas válidas que deben ser aplicadas y obedecidas. Lo anterior implica también que los enunciados normativos de obligación son usados para expresar una obligación y para justificar una conclusión normativa relativa a las consecuencias de su incumplimiento, como un enunciado del tipo: “*X tenía la obligación de hacer y. No ha hecho x. Por tanto, debe ser sancionado*”.²⁴

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.

²² Ver Riccardo Guastini, Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho, Gedisa, Barcelona, 1999, Págs. 110-126.

²³ Ibidem.

²⁴ Opus cit.

Así las dos características diferenciadoras son que el derecho regula su propia creación y aplicación, para lo cual además de las normas de comportamiento o “primarias” tiene normas “secundarias” o de “segundo grado” que son aquellas que regulan la producción y el uso de normas, que instituyen o distribuyen poderes normativos o competencias. En segundo lugar, los sistemas jurídicos prevén y regulan el uso de la fuerza.²⁵

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.²⁶

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 coaccionar²⁷ 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.²⁸

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

²⁵ Ver H.L.H. El Concepto del Derecho, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Págs. 99-124.

²⁶ Ver Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Porrúa, 1998.

²⁷ 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.

²⁸ Sobre este tema consultar en Hans Kelsen, Teoría del Estado, Editorial Cycacan, 2004.

del concepto de la *voluntad del sujeto*.²⁹ El derecho requiere coacción por cuanto la voluntad del sujeto es imperfecta, esto es, el individuo racional no sigue u obedece libremente aquello que desde un punto de vista práctico-racional es correcto, razón por la cual para que sea posible la convivencia pacífica entre individuos racionales en una sociedad organizada institucionalmente como Estado, es necesaria la coacción de la voluntad de los individuos para que obedezcan las normas de convivencia, de lo contrario la obediencia a estas normas societarias dependería de la voluntad de las personas lo que nos conduciría de nuevo a un “*estado de naturaleza*”, figura hipotética que sirve de analogía a una situación original de los hombres sin derecho, sin Estado y sin poder coactivo por parte de éste para hacer cumplir so pena de sanción institucional punitiva, las normas de obligatorio cumplimiento para todos sus destinatarios. La coacción es entonces lo que diferencia el derecho de la moral, la heteronomía de la autonomía.

Este es el problema que Norberto Bobbio denomina “*el problema de la imperatividad del derecho*”, dentro del cual se entiende a las normas jurídicas como obligaciones, mandatos o imperativos³⁰. 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*”³¹. 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*”³²(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.

²⁹ Sobre este tema ver Emmanuel Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Alianza, 1997.

³⁰ Ver Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá, Págs. 69-101.

³¹ Francesco Carnellutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1946, Págs. 67-68.

³² Giorgio Del Vecchio, *Lezioni di filosofia del diritto*, Roma, 1953, Pág. 230.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por esta razón, estimé en su momento que la decisión adoptada en dicha sentencia de revisión de tutela era insuficiente, ya que ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- simplemente que informe a la accionante cuándo se hará efectivo su

derecho al pago de la ayuda humanitaria, no hace efectivo este derecho. Si a lo anterior le sumamos el condicionante previsto en dicha decisión de que la efectividad del derecho invocado se hará de acuerdo con los turnos de las demás solicitudes que hayan sido aprobadas con anterioridad a la de la tutelante, lo cual hace nugatorio su derecho pues extiende en el tiempo la vulneración del mismo y hace incierta su satisfacción.

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

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

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

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

En este sentido, considero que las órdenes impartidas en los fallos de tutela a los que me he referido, son insuficientes y no abordan el problema fundamental del efectivo cumplimiento de la obligación del Estado colombiano respecto de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la reubicación y

estabilización socio-económica de estas personas y ciudadanos colombianos víctimas en toda su extensión del conflicto interno colombiano.

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

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

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

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

2. Incumplimiento de los fallos de esta Corte

La Sentencia de Tutela 025 de 2004, emitida por la Sala Tercera de Revisión, “ordenó” a diferentes dependencias del Estado, la mayoría

pertenecientes al poder ejecutivo, una serie de acciones supuestamente encaminadas a la salvaguarda de los derechos fundamentales constitucionales de la población desplazada.

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

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

Como ejemplo se evidencian las siguientes inobservancias e incumplimientos:

(i). del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, (*delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz*) de la Red de Solidaridad Social y del Ministerio del Interior y de Justicia³³ .

(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.³⁴

(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.³⁵

(iv) Los incumplimientos del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y de Justicia y de las entidades territoriales.³⁶

³³ Auto 050 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

³⁴ Auto 185 de 2004 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

³⁵ Auto 176 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

³⁶ Auto 177 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional.

(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.³⁷

(vi) Los incumplimientos del Consejo Nacional de atención integral a la población desplazada (*delegado del Presidente de la República, el consejero presidencial para los desplazados, el ministro del interior y de justicia, el director de la red de solidaridad social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Protección Social, el Ministro de Agricultura y Desarrollo rural, el Ministro de Desarrollo Económico, El director del departamento de planeación nacional, el consejero presidencial para los derechos humanos, el consejero presidencial para la política social y el alto comisionado para la paz*), incumplimientos éstos que conllevaron una “advertencia” por parte de la Sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, consistente en que “... en adelante la presentación de informes de cumplimiento con las características señaladas en el apartado II-4 de esta providencia se tendrá como un indicio claro de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005”.³⁸

(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.³⁹

(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.⁴⁰

(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.⁴¹

(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.⁴²

³⁷ Auto 178 de 2005 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

³⁸ Auto 218 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

³⁹ Auto 266 de 2006 Sala Tercera de Revisión Corte Constitucional

⁴⁰ Auto 027 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁴¹ Auto 058 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

(xi) Los incumplimientos del Director de Acción social, del Ministerio del interior y de justicia, de la Dirección Nacional de Planeación.⁴³

(xii) Los incumplimientos del Director de Acción Social.⁴⁴

(xiii) Los incumplimientos de la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.⁴⁵

(xiv) Los incumplimientos del Ministerio de Educación Nacional.⁴⁶

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

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

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

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

Vistas las anteriores consideraciones, es evidente que es deber del juez de instancia, garantizar que la orden de tutela impartida en el trámite de dicha acción se cumpla de manera pronta y eficaz, para lo cual deberá adelantar

⁴² Auto 081 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁴³ Auto 082 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁴⁴ Auto 167 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁴⁵ Auto 169 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

⁴⁶ Auto 170 de 2007 Sala Segunda de Revisión Corte Constitucional

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*⁴⁷ a una persona desplazada por la violencia para que logre compensar sus necesidades básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte, elementos de hábitat interno y salubridad pública⁴⁸, 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.

⁴⁷Decreto 2569 de 2000 Artículo 20

⁴⁸ 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.

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

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

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

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

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

Adicionalmente debo hacer notar que cuando se dan las órdenes de estas tutelas se imparten a un fenómeno que crece en una progresión geométrica, frente a la progresión lineal de recursos, de modo que cuando se manda a los

turnos a los desplazados éstos están ya sobredimensionados, de manera que la protección a los desplazados se llevará a cabo en un futuro indeterminado, de modo que lo que se ordena hoy se hará efectivo dentro de muchos años, lo cual hace a mi juicio completamente nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados.

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

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

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

A la luz de la teoría económica dicho argumento no tiene validez alguna, ya que, como lo señala Paul Samuelson, en ningún país, aunque sea altamente desarrollado, los presupuestos estatales son suficientes, pues las necesidades económicas de los grupos sociales son muy variadas, crecientes e inagotables. Por ello, la suficiencia o no de los recursos económicos de un Estado para el desarrollo de determinadas políticas depende únicamente de la atención e importancia que se quiera otorgarles, es decir, de la voluntad para adoptarlas y ejecutarlas y de la consiguiente prelación que se les atribuya frente a otras.

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

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

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

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

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

En este aspecto, al analizar la información suministrada por el Gobierno Nacional se encuentra que el mismo presenta el gasto público social general para toda la población vulnerable como gasto para la atención especial y

extraordinaria de la población desplazada, de modo que el cumplimiento de la prioridad requerida en relación con esta población es sólo aparente. De esta manera, el Estado no cumple sus deberes sociales (Art. 2° C. Pol) para con ella y, además, resta recursos presupuestales a la población vulnerable no desplazada, que es una gran cantidad y requiere también adecuada atención.

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

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 indigencia, toda vez que el medio que conocen para subsistir en ese escenario es irrelevante, inoficioso, su mano de obra es inservible.

Por otra parte, el Gobierno dice desarrollar políticas⁴⁹ para que ese estado de vulnerabilidad cese y buscar el retorno de los desplazados a sus lugares de

⁴⁹ 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:

origen o su reubicación a fin de que aumente su calidad de vida, es decir, buscan tierra, ya sea un albergue temporal o la solución definitiva a su problema de vivienda y así de vida digna, sin embargo esos “*esfuerzos*” han sido infructuosos.

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

Con base en lo precedentemente expuesto, la estabilización socio económica con la que se pretende cesar el estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta del desplazado, debe interpretarse armónicamente con el derecho a una reparación de que son acreedores dichos sujetos al ser víctimas de la conducta reprochable de desplazamiento forzado, y con ello al hecho concreto del retorno a su lugar de origen o a un asentamiento que le permita desarrollar su modo de vida, recobrando su capacidad productiva y las condiciones para abastecerse de bienes y servicios básicos mediante la generación de sus propios ingresos⁵⁰.

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 Corte⁵¹ 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 Corte⁵², 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*

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”

⁵⁰ T-602 de 2003

⁵¹ T-585 de 2006

⁵² Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

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 desagrar al ofendido debe enfocarse también a que éstos vuelvan a su estilo de vida anterior, a sus costumbres, a la tierra como modo de producción y subsistencia y no someterlos a un proceso insensible e involuntario de adaptación que no está acorde con su proyecto de vida.

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

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

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

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, debo ser claro en afirmar que en materia de protección de los derechos fundamentales de los desplazados, asociados a la reubicación y estabilización socioeconómica y de contera a la propiedad y posesión de tierras, los fallos de esta Corte vienen dando órdenes

en materia de adjudicación de tierras, de manera general y abstracta, sin decir cuándo, ni cómo, ni dónde, lo que a mi juicio hace nugatorios los derechos de los desplazados relativos a la adjudicación de tierras para su reubicación y estabilización socioeconómica.

6. Conclusiones

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

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

Esto es aún más grave en cuanto el fenómeno del desplazamiento forzado crece en una progresión geométrica. Así el Consejo Noruego de Refugiados clasifica a nuestro país como el segundo con más número de desplazados después de Sudán, número que en vez de haber disminuido va en aumento. Así mismo, es claro que el Estado no está cumpliendo con su obligación jurídica de atención integral a TODOS los desplazados, lo cual no se soluciona simplemente enviando a los desplazados a unas filas de atención por turnos de inscripción y aprobación, lo cual no hace sino distraer el problema esencial que es el cumplimiento efectivo de la obligación jurídica del Estado de atender de forma integral a esta población y protegerle en forma efectiva sus derechos.

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, a juicio del suscrito magistrado, en el tratamiento dado por esta Corte al tema del desplazamiento forzado se aplica en todo su rigor la tesis del Profesor Juan Antonio García Amado, según la cual, existe una "*jurisprudencia simbólica*" cuando una corte se muestra rupturista y revolucionaria en asuntos de poca monta o que afectan a muy poca gente, mientras que en los casos en que se tocan directamente los intereses de los Estados, de los gobiernos o de grupos dominantes, le dan la razón a los

poderosos en detrimento de los derechos de los más débiles, que en este caso es la población desplazada por la violencia, y todo ello a cambio de intereses personales y de poder. En este sentido considero que esta Corte continúa siendo *grande en lo pequeño y pequeña en lo grande*.

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

Fecha *ut supra*,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado