

puede ordenar a las autoridades públicas que lleven a cabo actos para los que no tienen los recursos necesarios.

Algunos de los jueces de instancia concedieron la tutela para la protección de los derechos de la población desplazada, entre otras razones, por considerar que en un Estado Social de Derecho es necesario que se llegue a una solución definitiva del problema del desplazamiento y, porque el comportamiento omisivo asumido por la Red de Solidaridad y de otras entidades responsables de la atención de la población desplazada, deja al descubierto la vulneración de las garantías constitucionales de las cuales son titulares los peticionarios.

II. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA TERCERA REVISIÓN.

Mediante auto del día 11 de abril de 2003, la Sala Tercera de Revisión requirió a varias entidades y organismos públicos para que, a partir de la documentación e información actualmente disponible, respondieran un cuestionario relativo a las políticas de atención de la población desplazada.

La respuesta de las entidades públicas, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales al cuestionario formulado por la Corte Constitucional en el auto mencionado se resume en el Anexo 2. En él se encuentra la información aportada por la Red de Solidaridad Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE, el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Defensor del Pueblo, la Oficina el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. En las consideraciones y fundamentos de esta sentencia se valoran los datos y argumentos relevantes para decidir sobre lo pedido por los accionantes.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos a resolver y resumen del argumento y de la decisión

Teniendo en cuenta las pretensiones de los distintos actores en el presente proceso relacionadas con la obtención efectiva de la ayuda prevista para la población desplazada y a las razones por las cuales no la han recibido, la Sala considera que el caso bajo revisión plantea varios problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada debido, entre otras cosas (i) a la grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; (ii) a los problemas que enfrentan a raíz de la forma como están siendo atendidas sus solicitudes por las entidades demandadas; (iii) al tiempo excesivamente prolongado que ha transcurrido sin que hayan obtenido las ayudas previstas; (iv) al altísimo volumen de tutelas que presentan los desplazados para obtener la ayuda efectiva a que tienen derecho y al hecho de que varias entidades hayan convertido la presentación de la acción de tutela como parte del procedimiento ordinario para obtener la ayuda solicitada; (v) a que la situación que se pretende resolver mediante la presente tutela afecta a toda la población desplazada, cualquiera que sea el sitio en el cual se encuentren actualmente, e independientemente de que hayan acudido a la acción de tutela para obtener la protección efectiva de sus derechos, (vi) a que la mayor parte de los problemas planteados se ha presentado de manera reiterada desde que se estableció la política para la atención de la población desplazada; y (vii) a que algunos de los problemas planteados por los desplazados deben ser examinados por primera vez por la Corte.

2.1. Problemas Jurídicos

Por lo tanto, la Sala considera que los problemas jurídicos a resolver en esta oportunidad son los siguientes:

1. ¿Procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si problemas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal contribuyen de manera constitucionalmente relevante a la violación de sus derechos constitucionales fundamentales?
2. ¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones - en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación - cuando dicho acceso está supeditado por las propias autoridades (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?

3. ¿Se vulneran los derechos de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la atención en salud, al acceso a la educación de los actores en el presente proceso, cuando las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en la ley para su atención, (i) omiten dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada; o (ii) se niegan a otorgar la ayuda solicitada (a) por la falta de apropiación de recursos suficientes para atender las solicitudes; (b) por falta de cumplimiento de requisitos legales para acceder a dicha ayuda; (c) por existir un lista de solicitudes que deben ser atendidas previamente; (d) por falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud; (e) por cambio de los requisitos y condiciones definidos por el legislador para acceder a la ayuda solicitada; (f) porque la entidad ante la cual se presenta la solicitud se encuentra actualmente en liquidación?

Con el fin de resolver estos problemas la Sala primero resumirá la línea jurisprudencial de la Corte en materia de derechos de la población desplazada, con tres objetivos: (i) recordar los principales derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento forzado interno (apartado 5.1), señalando los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno que son pertinentes para su interpretación; (ii) resaltar la gravedad de la situación de la población desplazada y la persistencia de las violaciones que han llevado a la interposición de la acción de tutela (apartado 5.2); y (iii) precisar el tipo de órdenes que ha dictado la Corte hasta el momento para proteger los derechos de la población desplazada (apartado 5.3.). En segundo lugar, examinará la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento (apartado 6.1.), los resultados de esa política (apartado 6.2) y los problemas más protuberantes de la política pública existente y de sus distintos componentes (apartados 6.3). En tercer lugar, estudiará la insuficiencia de recursos disponibles y su impacto en la implementación de la política pública (apartado 6.3.2). En cuarto lugar, constatará si tales acciones y omisiones constituyen un estado de cosas inconstitucional (apartado 7). En quinto lugar, precisará los deberes constitucionales de las autoridades frente a obligaciones de carácter prestacional, inclusive en relación con derechos como la vida y la seguridad (apartado 8.). En sexto lugar, precisará los niveles mínimos de protección que debe ser garantizado a la población desplazada aun después de una redefinición de prioridades ante la insuficiencia de recursos o deficiencias en la capacidad institucional (apartado 9) Y, finalmente, ordenará las acciones que deberán adoptar las distintas autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada (apartado 10.).

La Sala circunscribirá el análisis constitucional de la situación presentada por los desplazados en las acciones de tutela objeto de revisión en el presente proceso a los problemas jurídicos anteriormente señalados, y no a la totalidad de cuestiones que pudieran surgir de los hechos presentados por los actores. Dado el carácter eventual de la revisión constitucional de las sentencias de

tutela, la Corte puede, tal como lo ha reiterado en numerosas ocasiones,⁵ delimitar el ámbito de la controversia que analizará, esto con el fin de cumplir su responsabilidad como corporación judicial que tiene la misión de definir los alcances de los derechos, en este caso de los desplazados.

Además, dado que varias de las tutelas, acumuladas en el presente proceso, fueron interpuestas por asociaciones de desplazados, la Sala debe resolver previamente lo siguiente: ¿están legitimadas las asociaciones de desplazados para interponer acciones de tutela a favor de sus asociados, aun cuando éstos no les hayan otorgado un poder específico, y quien los representa no tenga la calidad de apoderado judicial? (apartado 3)

También es necesario examinar la supuesta existencia de temeridad en la presentación de algunas de las acciones de tutela acumuladas en este proceso, en dos circunstancias: 1) cuando la tutela presentada individualmente ya había sido presentada por una asociación de desplazados, por los mismos hechos y contra las mismas entidades; y 2) cuando la tutela fue presentada por alguno de los miembros de un núcleo familiar que se separa del mismo para conformar uno propio y solicita, mediante tutela, el acceso a alguna de las ayudas a que tienen derecho los desplazados, a pesar de que el núcleo familiar con el cual se había registrado originalmente, ya había obtenido una ayuda similar. (apartado 4)

2.2. Resumen del argumento y de la decisión

La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. (apartado 6.3) Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que será declarado formalmente en esta sentencia (apartado 7 y ordinal primero de la parte resolutive).

⁵ Ver entre otras, las sentencias Sentencia C-037 de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-088 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y el Auto 031A del 30 de abril de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

A pesar de que en el año 2003 el número de nuevos desplazados disminuyó y que respecto de la población desplazada las autoridades han identificado la urgencia de atender adecuadamente su situación, han diseñado una política para su protección y han desarrollado múltiples instrumentos para su ejecución, las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada (apartado 6.1 y 6.2) y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos (apartado 6.3.2), no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997 que desarrollaron los derechos constitucionales respecto de los desplazados, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos (apartado 6 y Anexo 5).

En efecto, si bien el gasto social y de atención a la población marginada es considerado como gasto prioritario, y existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en una ley de la República, así como un marco reglamentario detallado, y una cuantificación del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.

Tal vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el experticio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (apartado 8). Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer

oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ordinal 1b) y c) de la parte resolutive).

Ese mínimo de protección que debe ser oportuna y eficazmente garantizado (apartado 9) implica (i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.

Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente.

La Corte fija un plazo de dos meses al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada para definir el nivel de recursos que efectivamente se destinarán a cumplir las obligaciones asumidas por el Estado, sin que los derechos mínimos anteriormente mencionados puedan dejar de ser protegidos de manera oportuna y eficaz. En caso de que sea necesario redefinir prioridades y modificar algunos aspectos de la política

estatal para cumplir esta orden, se concederá al mismo Consejo un plazo de un año para este efecto, durante el cual en todo caso se habrán de respetar los mínimos señalados.

Con el fin de que garanticen los derechos de los tutelantes también ordenará que se de respuesta de fondo, completa y oportuna a las peticiones de ayuda que originaron la presente demanda, siguiendo los lineamientos señalados por la jurisprudencia de la Corte (apartado 10).

3. La legitimación de las asociaciones de desplazados para la interposición de acciones de tutela para la protección de los derechos de sus asociados

De conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991,

La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos **cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa.** (resaltado agregado al texto)

Aun cuando normalmente la posibilidad de agenciar oficiosamente los derechos de terceros que no están en condiciones de promover su propia defensa se ha aplicado a situaciones en las que la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados es un menor de edad, un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental, que no puede ejercer su propia defensa, nada impide que tal posibilidad se aplique a otros casos.

Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad -, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas.

Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que a la vez que garanticen el

acceso a la justicia a la población desplazada, impida posibles abusos. Por ende, tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. En esa medida si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona, pueden interponer la acción en nombre de sus asociados.

Por lo tanto, no podían los jueces de instancia declarar improcedente la acción de tutela presentada por estas asociaciones en nombre de los desplazados, amparándose en una interpretación excesivamente formal que no se compadece del carácter informal de la acción de tutela y de la situación de desamparo en que se encuentra miles de colombianos, sin examinar en cada caso concreto el cumplimiento de estos tres requisitos.

En los expedientes **T-653010, T-680268, T-686154, T-680627, T-681839, T-688767, T-695161 y T-700902**, frente a las tutelas presentadas por distintas asociaciones de desplazados,⁶ a nombre de algunos de sus miembros, los jueces de instancia las declararon improcedentes por considerar que tales las asociaciones no estaban legitimadas para interponer acciones de tutela a nombre de sus asociados.

No obstante, en los expedientes **T-653010, T-680268, T-686154, T-688767 y T-700902**, las tutelas fueron presentadas por sus representantes legales, se acreditó debidamente la existencia y representación de la asociación, se individualizaron los nombres de los miembros a nombre de quienes se presentaba la acción de tutela y nada en el expediente indicaba que se opusieran a ser agenciados por la asociación. De hecho, tales expedientes incluyen elementos que confirman el consentimiento de los asociados. En algunos casos se anexaron documentos manuscritos mediante los cuales se individualiza a los agenciados a través de una lista, o de un acta de la reunión de la asociación, donde se adopta la decisión de interponer la acción de tutela para la protección de sus derechos. En otros, se anexan escritos individuales de los asociados a nombre de quienes se interpone la tutela, a través de un documento que, aunque en su forma coincide con el otorgamiento de una especie de poder judicial a quien no es abogado, su contenido constituye una confirmación del consentimiento del asociado para ser agenciado. Por lo cual las tutelas no eran improcedentes y serán revocadas por la Sala.

⁶ Estas tutelas fueron interpuestas por alguna de las siguientes asociaciones de desplazados: Fundación Ayudémonos –FUNDAYUDE; Asociación Humanitaria de Colombia; Asociación de familias desplazadas de Colombia –ASOFADECOL, y la Asociación de Desplazados de Fonseca, Guajira – ADESFONGUA, Asociación de Desplazados del Caribe Colombiano, Asociación por un mejor vivir feliz, Asociación Nueva Vida, Asociación Nuevo Horizonte, Asociación Desplazados Unidos, Asociación de Desplazados de la Comunidad Cristiana Pentecostal - Asodespente, Asociación Justicia y Paz, y Asociación Renacer.

En los expedientes **T-680627**, **T-681839**, y **T-695161**, por el contrario, no se cumplió con alguno de los tres requisitos anteriormente señalados, de manera que se transformó el objeto y la naturaleza de la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos constitucionales individuales. En algunos casos no se acreditó debidamente la existencia o representación de la asociación. En otros, no se individualizaron los nombres de las personas a favor de quienes se interponía la acción de tutela. Por ello, las decisiones de instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela. Sin embargo, en el caso de las acciones de tutela de los expedientes **T-681839** y **T-695161**, interpuestas por Henry Rivera Acosta como representante legal de Asofadecol, aun cuando no se acreditó la existencia y representación de esa asociación, tal prueba obra en otros de los expedientes acumulados al proceso **T-653010**, por lo cual, entiende la Sala que se cumplieron los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, la Sala confirmará la sentencia del expediente **T-680627** que declaró la improcedencia de la tutela y revocará las sentencias de los expedientes **T-681839** y **T-695161**, por las razones aquí expuestas.

4. La supuesta existencia de temeridad

De conformidad con lo que establecen los artículos 2, 4 -inciso 2-, 83 y 95 –numerales 1 y 7 de la Constitución Política, el ejercicio de todo derecho y la utilización de los procedimientos constitucionales y legales previstos para su efectividad exige de sus titulares una lealtad mínima hacia el orden jurídico y el cumplimiento de deberes y cargas correlativos.

En desarrollo de estos preceptos, el artículo 38 del Decreto - ley 2591 de 1991 al regular la figura de la temeridad, señala perentoriamente que *“cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”*.⁷

Tal como lo ha señalado esta Corporación, el propósito de esta disposición es “propiciar la credibilidad y seriedad de la justicia y dar aplicación a los principios de la buena fe, la eficacia y la economía procesal, principios que se verían seriamente afectados por quienes desconocen los criterios de rectitud y honradez que exige un debate jurídico serio. Su consagración legal pretende, entonces, evitar el abuso desmedido de la acción de tutela,⁸ pues su ejercicio irracional conlleva la obtención de múltiples pronunciamientos en relación

⁷ El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, fue declarado exequible mediante sentencia C-054 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Cfr Conforme se indicó en la sentencia T-655/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, sobre el artículo 38 del Decreto-Ley 2591/91 y las distintas condiciones que determinan la actuación temeraria, pueden estudiarse entre otras, las Sentencias T-10 de 1992, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-327 de 1993 MP. Antonio Barrera Carbonell, T-007 de 1994 M.P. Alejandro Martínez; T-014 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-053 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz; T-574 de 1994 MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-308 1995 MP. José Gregorio Hernández Galindo; T-091 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-001 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-080 de 1998 MP. Hernando Herrera Vergara; T-881 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-145 y T-172 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

con unos mismos hechos y frente a un mismo caso, generando un perjuicio para toda la sociedad, que ve disminuida la capacidad de trabajo de la administración de justicia en relación con los requerimientos de quienes les asiste también el derecho de ejercer la acción.”⁹

De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, un actor o su representante legal incurre en conducta temeraria cuando se presentan las siguientes circunstancias: (i) Que se presenten varias acciones de tutela por los mismos hechos y para solicitar la protección del mismo derecho;¹⁰ en oportunidades diferentes, ya sea ante distintos jueces o ante el mismo juez;¹¹ (ii) Que las tutelas sean presentadas por la misma persona o por su representante;¹² y (iii) Que la presentación reiterada de la acción de tutela se haga sin un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción.¹³

Así, la Corte ha sancionado la actuación temeraria cuando la presentación de más de un amparo constitucional por los mismos hechos y con igual pretensión i) envuelve una actuación “*torticera*”¹⁴; ii) denote el propósito desleal “*de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa*”,¹⁵ iii)

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-091 de 1996 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰ La Corte Constitucional ha señalado que no existe temeridad cuando la acción de tutela es presentada por la misma persona y para proteger el mismo derecho, pero por hechos diferentes a los inicialmente planteados. Así lo hizo en la sentencia T-387 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara, donde luego de que la actora lograra la tutela del derecho de su hija menor de edad a recibir tratamiento y medicamentos de manera permanente de parte del ISS de Medellín, ella y su hija se trasladan a Barranquilla, en donde se les negó el derecho a recibir el medicamento. La actora interpuso una nueva acción de tutela y el juez de instancia la negó por temeraria. La Corte consideró que en ese evento se trataba de hechos nuevos y por lo tanto no había temeridad.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-007/94, MP: Alejandro Martínez Caballero. En esa oportunidad la Corte declaró que la conducta del actor era temeraria al presentar en tres oportunidades distintas la misma acción de tutela.

¹² La conducta temeraria se predica tanto del actor como de su apoderado. Ver T-014 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero. El actor había presentado dos acciones de tutela distintas por los mismos hechos y contra el mismo demandado, incluyendo algunos elementos adicionales en una de las tutelas para distraer la atención del juez. En ese evento, la Corte rechazó las pretensiones del actor.

¹³ La Corte ha considerado que existe justificación para la presentación de una nueva acción de tutela sin que constituya temeridad cuando se invocan nuevos hechos, como cuando la autoridad demandada continúa vulnerando los derechos del tutelante, cuando aparecen nuevas circunstancias (T-387/95) o cuando el rechazo de la primera tutela es atribuible a errores en el trámite de la tutela atribuible al juez (T-574/94, MP: José Gregorio Hernández Galindo).

¹⁴ T-149 de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Dos trabajadores sindicalizados a quienes por el hecho de estar sindicalizados se les marginaba de los beneficios contenidos en un pacto colectivo que ofrecía mejores condiciones laborales para los trabajadores no sindicalizados y, además, se les descontaba más del 50% de su salario para cubrir la cuota de asociación sindical, interponen dos acciones de tutela en dos momentos diferentes: 1) Para obtener los recibos de pago del salario, por considerar que esta omisión implicaba una vulneración de sus derechos de petición, igualdad y trabajo. 2) Para corregir el acto discriminatorio de la reducción salarial, que presuntamente desconoce el derecho a la igualdad y a la asociación sindical. Los tribunales de instancia consideraron que como las acciones de tutela se basaban en hechos similares y relacionados entre sí, los actores habían fraccionado la acción de tutela para obtener la protección constitucional de sus derechos y, por ello, habían incurrido en actuación temeraria. La Corte consideró que en el caso no existía una actuación de mala fe, pues las acciones de tutela, si bien estaban originadas por hechos comunes, habían sido interpuestas para proteger derechos diferentes.

¹⁵ T-308 de 1995 MP. José Gregorio Hernández Galindo. Dos de los tutelantes habían presentado de manera sucesiva varias acciones de tutela, por los mismos hechos y ante distintos jueces, unas directamente y otras por conducto de la Defensoría del Pueblo, sin que existiera un motivo razonable y válido para hacerlo. La Corte consideró que para que ésta circunstancia fuera admitida, debía hallarse claramente probada la justificación.

deje al descubierto un abuso deliberado del derecho de acción,¹⁶ o iv) asalte “la buena fe de los administradores de justicia.”¹⁷

No obstante lo anterior, también ha señalado la jurisprudencia que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de suerte que resulta imperativo demostrar que se incurrió, real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento, porque la reiteración de solicitudes de amparo no tiene justificación.¹⁸

Recientemente, la Corte examinó este tema frente al caso de una mujer desplazada que asesorada por un abogado había interpuesto varias acciones de tutela por los mismos hechos. Resaltó la Corte que “*la aplicación del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 exige al fallador detenerse en las circunstancias específicas que rodearon la presentación de dos o más demandas de tutela, por la misma persona o su representante, en solicitud de igual protección a fin de establecer si el accionante incurrió efectivamente en una actuación contraria a derecho.*”¹⁹ Agregó la Corte que “*el fallador de instancia no le puede endilgar actuación temeraria alguna i) sin haberla oído al respecto, y ii) sin haber indagado sobre su situación y la de su familia, y tampoco respecto de las circunstancias que rodearon la presentación de las dos acciones - según la accionada con la asesoría de profesionales del derecho, que habitualmente asesoran a la población desplazada, a quienes nombra expresamente -.*”

En los procesos de tutela bajo estudio, dos circunstancias particulares han llevado a los jueces de instancia a examinar la existencia de actuaciones temerarias por parte de los tutelantes o de sus representantes. En primer lugar, frente a la interposición de acciones de tutela individuales, luego de que la acción de tutela presentada por una asociación de desplazados fue negada. En segundo lugar, la acción de tutela interpuesta por miembros de un núcleo familiar de desplazados, que se separa de éste para solicitar alguna de las

¹⁶ T-443 de 1995 MP. Alejandro Martínez Caballero. La Corte condena en costas por actuación temeraria al personero municipal que había interpuesto una acción de tutela de manera injustificada a favor de un joven que solicitaba ser devuelto a la jornada diurna, pues el plantel lo había trasladado a la jornada nocturna para evitar los constantes asedios cometidos por éste contra varias estudiantes del plantel y para permitir que pudiera cumplir con sus deberes de padre en relación con las dos estudiantes que habían quedado embarazadas por el estudiante. El personero interpone la acción a favor de este estudiante, “*desprotegiendo a quien ha debido proteger y defendiendo posiciones injustas y contrarias a la Constitución*”.

¹⁷ T-001 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte encuentra que hubo actuación temeraria cuando varios trabajadores de Foncolpuertos interpusieron en varias ocasiones acciones de tutela para obtener la protección de sus derechos, por las mismas razones, mostrando un palmario e inconcebible abuso de la acción de tutela. Las cifras analizadas por la Corte mostraron que de los 34 expedientes analizados en esta tutela: 1) 470 personas ejercieron la acción de tutela. De ellas, 391 presentaron demanda una sola vez. 2) Un total de 73 accionantes ejercieron la misma acción en dos oportunidades; 3) 6 de los peticionarios ejercieron la misma acción tres veces; 4) A 366 personas les fue concedido una sola vez el amparo solicitado. 5) A 69 accionantes se les concedió la tutela en dos oportunidades. 6) A 6 peticionarios se les concedió la protección judicial tres veces

¹⁸ T-300 de 1996 MP. Antonio Barrera Carbonell. Véanse, también las sentencias T-082 de 1997 MP. Hernando Herrera Vergara; T-080 de 1998 MP. Hernando Herrera Vergara, T-303 de 1998 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹ T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, ya citada.

ayudas que recibe la población desplazada, a pesar de que la ayuda ya había sido otorgada al núcleo familiar originario.

En el primer caso, las tutelas presentadas por las asociaciones de desplazados fueron declaradas improcedentes por los jueces de instancia por considerar que dichas acciones sólo podían ser interpuestas directamente por los demandantes o a través de apoderado judicial. Tales decisiones fueron seleccionadas para revisión por esta Corte²⁰ y no habían sido resueltas al momento en que los actores interpusieron una segunda acción de tutela, esta vez de manera personal, para solicitar la protección de sus derechos frente a la omisión de las autoridades en dar respuesta a sus solicitudes. En relación con estas acciones de tutela, los jueces de instancia deciden denegarlas porque estaba pendiente la decisión de la Corte sobre la legitimidad de las asociaciones de desplazados para interponer acciones en nombre de ellos, con lo cual se negó la protección de los derechos de los actores.

En este evento, no se está ante una actuación de mala fe, ni los actores interpusieron una segunda acción de tutela por los mismos hechos. Todo lo contrario, los actores de los expedientes **T-681418**, **T-689206** y **T-697902**, quienes habían presentado inicialmente una acción de tutela a través de ASDECOL y ASOFADECOL, tuvieron en cuenta lo decidido por los jueces de instancia y cumplieron con lo decidido por éstos, para lo cual presentaron las acciones directamente. Por lo tanto, no existe en estas circunstancias actuación temeraria.

En el segundo evento, los actores interponen una nueva acción de tutela para solicitar una ayuda determinada (i) utilizando un documento de identidad distinto a aquel con el que fueron registrados –ya sea porque fueron registrados con tarjeta de identidad y, luego de alcanzar la mayoría de edad, obtienen su cédula de ciudadanía, o porque estaban indocumentados y obtienen del Estado la cédula de ciudadanía definitiva, o porque emplean una cédula de ciudadanía distinta – y solicitan una ayuda ya otorgada o una distinta a la obtenida por el núcleo familiar original; (ii) se separan del núcleo familiar con el cual fueron inscritos como desplazados, para conformar uno propio, o para unirse al núcleo familiar al cual pertenecen verdaderamente, e interponen la acción de tutela por los mismo hechos y para solicitar las mismas ayudas.

En el primer caso, tres elementos indican una actuación contraria al principio de buena fe: (i) la utilización de un documento de identificación distinto a aquel con el cual fueron registrados; (ii) no informar a las autoridades que hacían parte de otro núcleo familiar ya registrado; y (iii) no advertir a las autoridades que el núcleo al cual pertenecían había presentado otra acción de tutela por los mismos hechos.

²⁰ Los procesos a los que se hace referencia fueron repartidos a la Sala Séptima de Revisión.

Esto fue lo que ocurrió en los expedientes **T-679482** y **T-680805**. Los actores en dichos procesos actuaron de manera torticera con el fin de obtener una ayuda estatal que ya habían recibido. Este comportamiento constituye una actuación temeraria y así lo declarará la Sala en la parte resolutive de esta sentencia, y tiene como consecuencia denegar la acción de tutela impetrada. Teniendo en cuenta que en el expediente **T-679482**, cuando la actora presentó una cédula distinta a la que aparece en el registro para solicitar la ayuda vía tutela, pudo haber incurrido en un posible fraude, la Sala comunicará de este hecho tanto a la Registraduría del Estado Civil como a la Red para el examen de esta situación irregular y su remisión a las autoridades correspondientes.

En el segundo caso planteado, cuando los tutelantes interponen la acción de tutela con base en los mismos hechos, para obtener ayudas ya entregadas al núcleo familiar con el cual fueron inscritos o auxilios no solicitados por ese núcleo, es posible distinguir varias situaciones: (i) la de quienes desean separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) la de quienes por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con él y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; (iii) la de quienes han formado un nuevo núcleo familiar al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente.

En el primer evento, dada la complejidad administrativa que implicaría permitir el cambio de inscripción por la mera voluntad del desplazado o el riesgo de que ello sea solicitado estratégicamente con el fin de aumentar la ayuda recibida, resulta razonable que no sea posible obtener un nuevo registro, máxime si se tiene en cuenta que en todo caso, las ayudas se canalizarán a través del núcleo familiar con el cual fueron registrados. En el segundo evento, especialmente cuando se trata de menores de edad y de ancianos que se reencuentran con su familia, las autoridades deben tomar medidas para garantizar que éstas personas puedan reunirse con sus allegados y, cuando sea necesario, modificar la información del registro para garantizar que estos núcleos familiares reciban la ayuda adecuada y proporcionalmente mayor que se le brinda a la población desplazada. La especial protección constitucional de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, o de personas de la tercera edad, así como de la familia y su manifestación a través del derecho de la población desplazada a la reunificación familiar, de conformidad con el Principio Rector 16, justifican esta autorización especial. Estas mismas razones justifican que se permita, como lo prevé el tercer evento, la modificación del registro para que mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos puedan constituir núcleos familiares de desplazados con registro autónomo y diferente al originario, y de esta manera, obtener la ayuda que les permita existir independientemente como familias.

Bajo este último evento descrito, se encuentra la actora del expediente **T-686751**, quien como mujer cabeza de familia, solicita ser separada del núcleo

familiar bajo el cual quedó registrada, para inscribirse como un núcleo familiar independiente con ella a la cabeza, con su hijo. Por lo cual la Sala tutelar sus derechos y ordenará a la Red modificar el registro de su inscripción como desplazada, y permitirle como mujer cabeza de familia el acceso a las ayudas previstas para la población desplazada.

En todo caso, las circunstancias mencionadas, no necesariamente implican una actuación temeraria. Ante la ausencia de elementos que indiquen la mala fe de los actores, debe el juez de tutela examinar de manera cuidadosa las circunstancias del caso y antes de declarar la existencia de temeridad, (a) debe escuchar al actor o actora sobre las razones de interposición de la segunda tutela, y (b) indagar sobre su situación y la de su núcleo familiar, tal como lo señaló esta Corte en la sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, para determinar la existencia de temeridad.

5. La jurisprudencia constitucional relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada. Ordenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales y persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos.

5.1. Derechos fundamentales de la población desplazada reiteradamente protegidos en casos concretos por esta Corte

Por la magnitud del problema que se ha acreditado en los múltiples expedientes acumulados en el presente proceso, y por el número de personas que han acudido a la acción de tutela para reclamar la protección del Estado frente a su situación, es indispensable que la Corte se detenga a estudiar en detalle cuáles son los derechos fundamentales de los que son titulares las personas en situación de desplazamiento, así como el ámbito de las obligaciones de las autoridades a este respecto. Es necesario precisar el alcance de las garantías en comento, para así resolver el interrogante sobre la gravedad de su violación en los casos que se revisan.

Desde 1997, cuando la Corte abordó por primera vez la gravísima situación de los desplazados en Colombia, la Corte ha proferido 17 fallos para proteger alguno o varios de los siguientes derechos: (i) en 3 ocasiones para proteger a la población desplazada contra actos de discriminación; (ii) en 5 eventos para proteger la vida e integridad personal; (iii) en 6 ocasiones para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud; (iv) en 5 casos para proteger el derecho al mínimo vital garantizando el acceso a los programas de restablecimiento económico; (v) en 2 eventos para proteger el derecho a la vivienda; (vi) en un caso para proteger la libertad de locomoción; (vii) en 9 ocasiones para garantizar el acceso al derecho a la educación; (viii) en 3 casos para proteger los derechos de los niños; (ix) en 2 casos para proteger el derecho a escoger su lugar de domicilio; (x) en 2 oportunidades para proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad; (xi) en 3 ocasiones para proteger el derecho al trabajo; (xii) en 3 eventos para garantizar el acceso a la

ayuda humanitaria de emergencia; (xiii) en 3 casos para proteger el derecho de petición relacionado con la solicitud de acceso a alguno de los programas de atención a la población desplazada; y (xiv) en 7 ocasiones para evitar que la exigencia del registro como desplazado impidiera el acceso a los programas de ayuda.

No obstante la importancia de la línea jurisprudencial en materia de desplazamiento forzado, la presente sección no tiene como objetivo hacer un recuento exhaustivo de la jurisprudencia de la Corte en la materia, sino, en primer lugar, determinar el alcance de los derechos de la población desplazada que han sido protegidos por esta Corporación, teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal, como la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998.²¹ Este último documento compendia lo dispuesto sobre desplazamiento interno en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y –por analogía - en el derecho internacional de los refugiados, y contribuye a la interpretación de las normas que hacen parte de este sistema de protección.²² Una descripción del contenido y alcance de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, se encuentra en el Anexo 3 de esta sentencia.

En segundo lugar, esta sección tiene como finalidad identificar el tipo de problemas que han sido resueltos por la Corte y precisar el tipo de órdenes dictadas hasta el momento para atender esta problemática. Un recuento detallado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional dictada para proteger a la población desplazada se encuentra en el Anexo 4 de esta sentencia.

5.2. Gravedad del fenómeno del desplazamiento interno por los derechos constitucionales que resultan vulnerados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración.

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales. La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “*un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado*”²³; (b) “*un verdadero estado*

²¹ Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

²² Diversos organismos e instancias internacionales han recomendado la aplicación de estos principios por parte de las diversas autoridades de los Estados en los que se presente el problema del desplazamiento interno forzado, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del Commonwealth y diversos gobiernos.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del INCORA firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la

de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”²⁴; y, más recientemente, (c) un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”²⁵.

También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”²⁶ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²⁷, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²⁸ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”²⁹. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad

ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla, de generar problemas de orden público, y de ordenar a los alcaldes del departamento tomar medidas para evitar problemas de orden público, incluida la limitación a la circulación de los campesinos desplazados, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

²⁴ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁵ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

²⁶ T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

²⁷ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

²⁸ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo

de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”³⁰, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.

Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes:

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.³¹ Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones

podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

³⁰ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

³¹ Por ejemplo en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes, precitada, donde la Corte dijo: “Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado. No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida.” Ver también, las sentencias T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo. A raíz de la falta de atención de sus solicitudes, los desplazados, especialmente los menores de edad se encontraban en deficiente estado nutricional, presentaban afecciones tanto físicas como síquicas y las condiciones de salubridad de dicho lugar eran muy precarias; además su educación se había visto afectada. A pesar de haber sido atendidos en diferentes centros hospitalarios, no había sido posible que se les suministraran las drogas recetadas ni que se les prestara la atención de salud que requerían. Tampoco habían logrado cupos en las escuelas distritales, ni se les había dado una solución definitiva sobre su reubicación o sobre proyectos que generaran condiciones de sostenibilidad económica y social. Adicionalmente, solicitaron un lugar temporal para su reubicación en condiciones de dignidad; T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra donde la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia; T-1346 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte ampara los derechos de una mujer cabeza de familia y de sus hijos, quienes hacían parte del grupo de personas desplazadas que ocupaban un predio de propiedad del municipio de Villavicencio e iban a ser desalojados del mismo, sin ofrecerles una reubicación alternativa en el corto plazo; y T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte protegió los derechos de un grupo de 65 núcleos familiares que había huido de sus viviendas en la Comuna 13 de Medellín, a raíz de los enfrentamientos entre distintos grupos armados que operaban en dicha zona. La Red de Solidaridad les había negado la inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada y el consiguiente otorgamiento de ayudas por tres razones: 1) por considerar que “no se concibe el desplazamiento forzado cuando la víctima no ha abandonado su localidad”, asimilando el término localidad al de municipalidad; 2) porque varios de los núcleos familiares desplazados ya habían recibido ayuda cuando se desplazaron por primera vez; y 3) por no haberse remitido al Ministerio del Interior copia de las declaraciones obtenidas a raíz de los hechos violentos ocurridos en la Comuna 13, para que éste decidiera si el hecho constituía desplazamiento.

sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.

2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos *“en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”*³². La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.

3. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo³³. Los Principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, en particular, a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.

4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, *“dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”*³⁴ y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8.

5. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados.³⁵ El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los Principios 3, 18, 19, y 23 a 27, que se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.

³² Ver, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de asumir los costos generados; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte concede el amparo de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia.

³³ Ver, por ejemplo, las sentencias T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte adoptó medidas para proteger a la población desplazada contra actos discriminatorios y de intolerancia cometidos por las autoridades de Cundinamarca, quienes alegando que se generaba una alteración grave del orden público, intentaban impedir la reubicación de éstas personas en el territorio de ese departamento.

³⁴ Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

³⁵ Ver por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde la Corte protege los derechos de 128 núcleos familiares, compuestos principalmente por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación, no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad, por falta de recursos suficientes.

6. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar³⁶ y a la protección integral de la familia³⁷. Los Principios 16 y 17 están dirigidos, entre otras cosas, a precisar el alcance del derecho a la reunificación familiar.

7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.³⁸ Los Principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.

8. El derecho a la integridad personal³⁹, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.⁴⁰ A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11,

9. El derecho a la seguridad personal⁴¹, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15.

10. La libertad de circulación por el territorio nacional⁴² y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir⁴³, puesto que la definición misma

³⁶ Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

³⁷ Sentencia T-1635 de 2000, precitada.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, en este fallo, la Corte tutela el derecho a la salud de una mujer cabeza de familia desplazada del Municipio de San José de Guaviare y ubicada en Villavicencio, quien padecía de un tumor en el brazo que le causaba mucho dolor y le impedía trabajar. La actora, quien se encontraba inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, acude a la Red de Solidaridad que la remite a la UAO y posteriormente al Hospital de Villavicencio para valoración y programación de cirugía, el cual se negó a atenderla porque el carné que portaba correspondía al Sisbén de San José de Guaviare y no al de Villavicencio.

³⁹ Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, la sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia.

⁴¹ Ver por ejemplo, las sentencias T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte protege el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, que es obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. La única oferta que había recibido fue para reubicarse en un lugar donde operaba el mismo frente que le había amenazado inicialmente; T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández. Dado que el servicio de educación está descentralizado, la Corte deniega la tutela para ordenar el traslado de los docentes, debido a la falta de desarrollo de la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pertenecientes a distintas secretarías de educación departamentales.

⁴² Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003, precitadas.

⁴³ Sobre el derecho de permanencia en la sentencia T-227 de 1997, precitada, dijo la Corte lo siguiente: “Los campesinos tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el INCORA inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio. (...) Era

de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada.

11. El derecho al trabajo⁴⁴ y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.

12. El derecho a una alimentación mínima⁴⁵, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria.

13. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a

un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (...) Sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (...) Esta doble faz, permanecer y circular, y la única posibilidad restrictiva: Limitación establecida por la Ley, está también recogida en nuestra Constitución Política. (...) Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos, luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares.”

⁴⁴ Ver por ejemplo, la sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte examina el caso de una mujer cabeza de familia desplazada, madre de cinco hijos menores de edad y con un nieto, analfabeta, a quien no se le da acceso a los programas de estabilización económica al omitir una respuesta efectiva a su petición. La Corte analiza la política estatal en materia de proyectos productivos para la población desplazada y concluye que la petición para ser incluida en un proyecto productivo no ha sido respondida por la Red de solidaridad, violando con ello los derechos de petición y trabajo. Ver también las sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, y T-268 de 2003, precitadas.

⁴⁵ En la sentencia T-098 de 2002, precitada, la Corte señala la necesidad de precisar las órdenes teniendo en cuenta la normatividad y programas existentes. Así, en cuanto a la protección de menores desplazados, la Corte resaltó entre otros derechos los siguientes: i) a mantenerse unido con su grupo familiar; ii) a la atención gratuita por parte de las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, para los menores de un año (Artículo 50, CP), iii) a recibir un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del ICBF y con cargo a éste; iv) a la protección en jardines y hogares comunitarios; v) a tener acceso a los programas de alimentación que provee el ICBF con el apoyo de las asociaciones de padres, de la empresa privada o los Hogares Juveniles campesinos; vi) en materia de atención de salud, los hijos menores de desplazados tienen derecho a atención prioritaria, rápida e inmediata de salud.

interrumpir su proceso de formación.⁴⁶ En relación con este derecho, resultan relevantes los Principios 13 y 23.

14. El derecho a una vivienda digna⁴⁷, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.

15. El derecho a la paz⁴⁸, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil⁴⁹. Para la interpretación de este derecho son pertinentes los Principios 6, 7, 11, 13 y 21 que prohíben el desconocimiento de las normas de derecho internacional humanitario que protegen a los no combatientes.

16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias.⁵⁰ El alcance de este derecho en el

⁴⁶ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, precitada.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería. La actora, una mujer desplazada de 73 años de edad, quien solicitaba que dado su edad avanzada, la vinculación a un proyecto productivo se hiciera a través de su hija, quien no estaba inscrita como desplazada. La actora también solicitaba a la Red que se le otorgaran subsidios de vivienda, pero la Red le contestó que debía dirigirse al INURBE a fin de tramitar el formulario de postulación e informarse de las diferentes modalidades de vivienda a las que puede aplicar el subsidio. La Corte analiza la política de vivienda y de proyectos productivos existente para la población desplazada, y luego de confrontar el diseño de política pública, la Constitución y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con las acciones concretas adoptadas por las entidades en el caso concreto, concluye que hubo “*vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD.*”

⁴⁸ Ver, por ejemplo, la sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis. En esta tutela, además de reiterar la línea jurisprudencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada, la Corte se refiere a dos temas adicionales: (i) la perspectiva de género en la atención a la población desplazada, en particular el impacto especialmente grave del conflicto armado sobre las mujeres; y (ii) la sensibilidad de las autoridades para evaluar las circunstancias que afectan a la población desplazada, en particular cuando se examine una posible temeridad en la interposición de la acción de tutela.

⁴⁹ Sentencia C-328 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁰ En la sentencia T-215 de 2002, la Corte rechaza que las autoridades hubieran exigido que el registro de los menores lo hicieran sus padres o representantes legales, pues ese tipo de condiciones dificultan el acceso a los programas de atención a la población desplazada. “*Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones concebidas para apoyar a los desplazados y para proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.*”

contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.

17. El derecho a la igualdad⁵¹, dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentren en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado.⁵² Los alcances de este derecho han sido definidos por los Principios 1 a 4, 6, 9 y 22, que prohíben la discriminación a la población desplazada, recomiendan la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada y resaltan la importancia de que a los desplazados se les garantice un trato igualitario.

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: *“el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.”*⁵³. Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que *“si bien el legislador y las entidades gubernamentales*

⁵¹ Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, precitada.

⁵² Ver, pro ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, precitada, donde la Corte enfatizó que “siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas (...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas.”

⁵³ Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial". Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el "punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno"⁵⁴, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara"⁵⁵.

Además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, el deber estatal que se señala encuentra su fundamento último, según la jurisprudencia constitucional, en la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados. Según se sintetizó en la sentencia T-721 de 2003, "esta Corporación ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si 'no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas'⁵⁶. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades"⁵⁷.

Ahora bien, el alcance de las medidas que las autoridades están obligadas a adoptar se determina de acuerdo tres parámetros principales, que fueron precisados en la sentencia T-268 de 2003, así: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho. En síntesis, "las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento."⁵⁸.

5.3. Las órdenes dictadas para la protección de los derechos de las población desplazada

⁵⁴ Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁵ Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁶ Sentencia SU- 1150 de 2000 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁷ Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁸ Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería.

La Corte se ha pronunciado en 17 ocasiones sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a: (i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias⁵⁹ y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada;⁶⁰ (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada;⁶¹ (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada;⁶² (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos;⁶³ (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado;⁶⁴ (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno;⁶⁵ (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado;⁶⁶ (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos;⁶⁷ (ix) indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada;⁶⁸ y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, las mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas.⁶⁹

Con el fin de garantizar una protección efectiva de la población desplazada, la Corte ha ordenado (i) a las distintas autoridades que participan en la protección de la población desplazada, incluir a los accionantes en los programas y políticas existentes en un plazo breve que va desde las 48 horas a

⁵⁹ Ver, por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte rechazó actuaciones discriminatorias de las autoridades de Cundinamarca contra la población desplazada.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, la sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte tutela los derechos de un grupo de desplazados que se toman pacíficamente las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja ante la omisión de las autoridades para prestarles la asistencia que requerían.

⁶¹ Ver, por ejemplo, las sentencias SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte señala las responsabilidades de las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada.

⁶² Ver, por ejemplo, la sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisó los derechos de los desplazados en el caso de desplazamiento forzado intra urbano.

⁶³ Ver, por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisa las normas aplicables en el caso de desplazamiento forzado y algunos de los derechos mínimos de la población desplazada.

⁶⁴ Ver por ejemplo, la sentencia T-790 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte tutela los derechos de una mujer desplazada a quien se le había retardado de manera injustificada la atención de salud que requería.

⁶⁵ Ver por ejemplo, la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

⁶⁶ Ver por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señala que los dos elementos esenciales del desplazamiento son la coacción que obliga al desplazamiento y que el desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.

⁶⁷ Ver por ejemplo, las sentencias T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte rechaza que se le haya negado, por insuficiencia presupuestal, la ayuda humanitaria solicitada por los actores; y T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte resalta el peregrinaje innecesario a que es sometida una desplazada que solicita atención médica.

⁶⁸ Ver por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, donde la Corte resalta algunas de las falencias de los programas de vivienda diseñados para la población desplazada.

⁶⁹ Ver, por ejemplo, la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, donde la Corte protegió a varios menores de edad a quienes se les había negado el cupo para educación.

los 3 meses siguientes a la notificación de la sentencia;⁷⁰ (ii) al Presidente de la República, coordinar con los distintos ministerios y entidades encargadas de la atención de la población desplazada, las acciones indispensables para garantizar, en un plazo de máximo de 30 días, la solución definitiva de los problemas que enfrentaban los accionantes;⁷¹ (iii) adelantar en un plazo de 48 horas todas las gestiones necesarias para trasladar al accionante a un lugar donde su vida e integridad no corran peligro;⁷² (iv) a la Red de Solidaridad Social, incluir al accionante en el Registro Único de Población Desplazada; (v) que se constituya el Comité Municipal de Atención Integral de la Población Desplazada en un plazo de 10 días, a fin de que ese Comité estableciera en un plazo máximo de 20 días, el programa de reubicación y estabilización de los accionantes;⁷³ (vi) a la Red de Solidaridad Social coordinar con el Instituto de Bienestar Familiar la inclusión de los menores demandantes en los programas existentes en dicha entidad y tramitar de manera preferencial y rápida, ante la entidad que corresponda la solicitud de subsidio familiar de vivienda;⁷⁴ (vii) a la Red de Solidaridad Social otorgar la ayuda humanitaria de emergencia solicitada;⁷⁵ (viii) al Director Nacional de la Red de Solidaridad Social que incluya a los accionantes en un proyecto productivo articulado a un programa de seguridad alimentaria;⁷⁶ (ix) a la Red de Solidaridad Social para que en un plazo de 48 horas realice las gestiones necesarias ante las entidades competentes para que se suministre la atención integral de salud requerida por la actora;⁷⁷ (x) a la Red de Solidaridad Social, brindar en un plazo de 48 horas la asesoría necesaria a la actora sobre las distintas alternativas de consolidación económica;⁷⁸ (xi) que la Red de Solidaridad Social asista y asesore efectivamente a la actora;⁷⁹ (xii) a la Defensoría del Pueblo diseñar y dictar cursos de promoción de derechos humanos y de respeto de los derechos de la población desplazada a las distintas autoridades, con el fin de sensibilizarlas frente a esta problemática;⁸⁰ (xiii) al Gobierno Nacional, para que en un plazo razonable reglamente la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados;⁸¹ (xiv) a la Defensoría del Pueblo, velar por la divulgación y promoción de los derechos de la población desplazada;⁸² (xv) al Procurador General de la Nación, ejercer la vigilancia del cumplimiento de lo ordenado

⁷⁰ Ver, entre otras, las sentencias 215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño; SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-327 de 2001 y T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷¹ Ver, por ejemplo, la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

en la sentencia,⁸³ y (xvi) a la Defensoría del Pueblo, instruir a la población desplazada sobre sus derechos y deberes constitucionales.⁸⁴

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 funcionarios⁸⁵ de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección.

6. Identificación de las acciones u omisiones estatales que configuran una violación de los derechos constitucionales de los desplazados.

Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos. Según un estudio reciente⁸⁶, las condiciones básicas de vida de dichas personas distan mucho de satisfacer los derechos reconocidos nacional e internacionalmente. El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia.⁸⁷ Igualmente, el 63.5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada⁸⁸, y el 49% no cuenta con servicios idóneos⁸⁹.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis.

⁸⁵ Así lo reiteró en comunicación dirigida a esta Corte, Henry Rivera Acosta, agente de un grupo de desplazados que llevaba años esperando respuesta estatal a sus peticiones (ver Expediente T-699715).

⁸⁶ Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos PMA, *Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia*, informe de 2003. Estudio contratado por el PMA, consistente en encuestas y pruebas fisiológicas (perímetro braquial, que mide la reserva grasa y la proteína somática o muscular del individuo) realizadas a 1503 hogares desplazados, seleccionados aleatoriamente en 41 municipios. Los indicadores para dicho estudio fueron realizados por la firma Econometría SA, y tienen un nivel de confianza del 99% y un error absoluto máximo del 3% calculado sobre el total de la muestra. Adicionalmente el estudio se realizó una investigación cualitativa con 18 grupos focales compuestos por 148 jefes de hogar o cónyuges y 22 entrevistas a líderes comunitarios. (P.1 del estudio).

⁸⁷ La situación de la población desplazada se constata significativamente peor que la del quintil más pobre urbano en Colombia. En este sentido se observa que el 30% del quintil más pobre presenta necesidades básicas insatisfechas, mientras que el 39% de este grupo se encuentra en situación de indigencia.

⁸⁸ Dicha proporción para el quintil más pobre urbano es de 7.1%. La adecuación de la vivienda y de los servicios a los que tienen acceso la población desplazada, es un criterio utilizado por el PMA, en el que se mide que la vivienda o los servicios cumplan con ciertos requisitos mínimos.

⁸⁹ 6% para el quintil pobre urbano.

En cuanto a la situación alimentaria de la población desplazada, se concluye que la “brecha en calorías”⁹⁰ de los hogares desplazados es del 57%, es decir, que sólo consumen el 43% de los niveles recomendados por el PMA⁹¹. Igualmente se encontró que el 23% de los niños y niñas menores de seis años desplazados están por debajo del estándar alimenticio mínimo. A su vez, las insuficiencias alimenticias mencionadas se traducen en un estado de desnutrición que tiene como consecuencias, entre otras, retraso de la talla para el peso y del peso para la edad, déficit en atención escolar, predisposición a las infecciones respiratorias y a la diarrea, disminución de la visión, y aumento de la morbilidad infantil.

En relación con el grado de acceso a la educación de la población escolar desplazada, se observa que el 25% de los niños y niñas entre 6 y 9 años no asiste a un establecimiento escolar, mientras que esta proporción para las personas entre 10 y 25 años es de 54%. Por último, en relación con la salud de las víctimas del desplazamiento forzado, la tasa de mortalidad para la generalidad de la población desplazada es 6 veces superior al promedio nacional.⁹²

Ahora bien, la grave situación de la población desplazada no es causada por el Estado, sino por el conflicto interno, y en particular, por las acciones de los grupos armados irregulares. Sin embargo, en virtud del artículo 2º de la Carta, el Estado tiene el deber de proteger a la población afectada por este fenómeno, y de esta manera, está obligado a adoptar una respuesta a dicha situación.

Por lo tanto, la Corte al analizar las políticas públicas de atención a la población desplazada, determinará si el Estado, a través de acciones u omisiones en el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación de éstas, ha contribuido de una manera constitucionalmente significativa al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento. La Sala se fundamentará en (i) varios de los documentos de análisis y evaluación de la política de atención a la población desplazada y de sus distintos programas, aportados a este proceso por entidades gubernamentales, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales, y (ii) las respuestas al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, que aparecen resumidas en el anexo 2.

Dada la extensión de esos documentos y su referencia a aspectos no relacionados directamente con la supuesta vulneración de los derechos de la población desplazada que dieron lugar a la presente tutela, la Sala tomará en

⁹⁰ La brecha alimentaria mide la carencia alimentaria de una persona en comparación de las cantidades de nutrientes recomendados.

⁹¹ También se observan brechas alimenticias en cuanto a cantidad de proteínas y micro nutrientes consumidos por los desplazados.

⁹² Específicamente, para los menores de 12 años la tasa de mortalidad es de 3.32 por cada mil, mientras que dicha proporción es de 2.0 para el promedio nacional; la tasa es de 24.28 para los desplazados entre los 12 y los 25 años, en tanto que asciende a 2.0 para el promedio nacional; y de 53.42 para los mayores de 25 años, mientras que dicho índice es de 6.8 para el promedio nacional.

consideración sólo algunos de los reparos efectuados, basados en las principales observaciones, sin pretender hacer una revisión exhaustiva.

Ante todo, la Sala aprecia que en los últimos años algunas entidades estatales, dentro de las que se encuentra la Red de Solidaridad Social, han realizado esfuerzos considerables para mitigar los problemas de la población desplazada y han obtenido avances importantes. Como se observará posteriormente en este documento, entre los años 1998 y 2003 el número de personas desplazadas a quienes se proporcionó atención humanitaria de emergencia o se prestó algún tipo de ayuda tendiente a su restablecimiento socioeconómico aumentó considerablemente. Igualmente durante el año 2003 se observó una disminución del número de nuevos desplazados en el país.⁹³ La Sala no profundizará en los elementos a partir de los cuales se han obtenido estos resultados positivos.⁹⁴ En el anexo 5 de esta sentencia la Corte analiza de manera más detallada la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento, y las diferentes observaciones formuladas por las entidades y organizaciones, respecto de las políticas públicas de atención a la población desplazada.

Además de las intervenciones de cada una de las organizaciones a las cuales esta Sala solicitó el aporte de pruebas⁹⁵, los documentos recibidos por la Corte de los cuales se deducen las conclusiones que se mencionarán a continuación son: Robert Muggah, *“Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”*, Departamento Nacional de Planeación Bogotá, mimeo, enero de 2000; Pastoral Social, Secretariado Nacional, Sección de Movilidad Humana, *Sistemas y Alianzas Estratégicas en el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en Colombia, Estudios de las Comunidades de Montes de María (Bolívar), Juradó (Chocó) y Neiva (Huila)*, 2001; Jaime Andrés Erazo, Ana María Ibáñez, Stefanie Kirchhoff y Alberto Galán, *“Diversas causas y costos del desplazamiento: ¿Quién los compensa?”*, en revista Planeación y Desarrollo, Vol XXX, No 3, Julio-Septiembre de 1999; Red de Solidaridad Social, “Desplazamiento:

⁹³ Según datos de la Red de Solidaridad Social, el número de personas desplazadas (expulsados durante el correspondiente período de tiempo) pasó de 378'479 en diciembre de 2002 a 130'157 en agosto 31 de 2003 (-65%). Dicha tendencia a la baja continuó durante los últimos meses del año 2003. Ver Fuente: Sistema Único de Registro S.U.R. Fecha de corte: Septiembre 29/2003 Fecha de reporte: Noviembre 7/2003 Acumulado total de hogares y personas incluidos por departamento y municipio como expulsor y receptor. Incluye desplazamientos individuales y masivos.

⁹⁴ Los resultados positivos se han dado aún cuando el diseño y la implementación de las políticas de atención a la población desplazada son especialmente difíciles. Dicha dificultad se da por dos razones fundamentales: por causa de dos factores principales: (i) No existen antecedentes precisos, en el orden nacional, acerca de una prestación adecuada de los servicios necesarios para las comunidades en condición de desplazamiento. Las políticas internacionales de atención de refugiados y desplazados se caracterizan por la ayuda a un volumen alto de personas, pero durante períodos de tiempo relativamente cortos. Dada la larga duración, y la intensidad de las hostilidades del conflicto colombiano, el fenómeno del desplazamiento en nuestro país se da de manera más lenta (la cantidad de personas afectadas se eleva de manera gradual) pero en un período de tiempo mucho más prolongado. (ii) El número excepcionalmente elevado de desplazados lleva a que las entidades responsables de prestar a la ayuda se vean avasalladas en cuanto a su capacidad, tanto institucional como presupuestal.

⁹⁵ Las pruebas fueron solicitadas mediante Auto del 11 de abril de 2003. El resumen de las respuestas enviadas por las distintas entidades y organizaciones, se encuentra en el Anexo 2 de esta sentencia.

Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. Ilo seminario Internacional “Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998-2002”, segundo semestre de 2002; ACNUR y Red de Solidaridad Social, “*Balance de la Política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002*”, agosto 6 de 2002; Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial, Programa de Atención a la Población Escolar Desplazada, “*Política para la Atención a La Población Escolar Desplazada*”, Noviembre de 2002; International Crisis Group, “*La Crisis Humanitaria en Colombia, Informe de América Latina*”, No 4, 9 de Julio de 2003; Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la Política de Atención a la Población Desplazada*, 2003; Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, “*Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*”, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, Junio de 2003; Ponencia “*Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: Más que una cuenta pendiente*”, elaborada por Carolina Vergel Tovar, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “*ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento*”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de Junio de 2003; Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, Junio de 2003; CODHES Boletín número 44, 28 de Abril de 2003. Ana María Ibáñez y Carlos Eduardo Vélez, *Instrumentos de atención a la población desplazada, en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales*, Documento CEDE, Universidad de los Andes, Diciembre de 2003. Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos PMA, *Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia*, informe de 2003.

Para este análisis, la Corte hará un resumen (i) de la respuesta estatal al fenómeno, (ii) de los resultados de dicha política, y (iii) de sus problemas más protuberantes. El análisis detallado de cada aspecto se encuentra en el anexo 5 de esta sentencia.

6.1. La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado.

La Corte constata que la política pública sobre desplazamiento forzado existe. Una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES; resoluciones, circulares acuerdos y directivas presidenciales plasman una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los distintos organismos y servidores públicos. La Corte hará un breve resumen del contenido de dicha política de acuerdo a los siguientes elementos: i) La definición del problema, (ii) los objetivos y metas establecidos, (iii) los medios dispuestos para el cumplimiento de los fines, y (iv) las personas u

organismos con los cuales las entidades gubernamentales deben participar en el desarrollo de las políticas.

6.1.1. En cuanto a la definición del problema, varios documentos estatales contienen una descripción genérica de éste. El Documento CONPES 2804 de 1995 realizó una descripción general de las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Así mismo, el Documento CONPES 3057 de 1999 definió, también de manera general, la magnitud y las características del desplazamiento forzado. Adicionalmente, tanto la Ley 387 de 1997 como el Decreto 2569 de 2000 definen la condición de desplazado⁹⁶, y establecen el sistema único de registro, que al manejarse en una base de datos, encaminada a incluir la totalidad de personas a las cuales se presta algún tipo de atención, refleja la magnitud del problema en términos cuantitativos. Por último, la Ley 387 de 1997 dispone los principios y los derechos de los desplazados a partir de los cuales debe ser interpretada la normatividad concerniente a los deberes estatales respecto de los desplazados.⁹⁷

6.1.2. En cuanto a las finalidades de las políticas, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 173 de 1998 señalan los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.⁹⁸ Por su parte, tanto la Ley 387 de 1997, como el Decreto 2569 de 2000 indican los fines básicos buscados en cada uno de los componentes de la atención. Por último, el Decreto 173 mencionado dispone las estrategias para la ejecución de cada uno de los componentes, dentro de las cuales se encuentran las acciones, programas y proyectos que deben desarrollar las entidades estatales. Tales fines son diferentes en cada una de las tres etapas en que ha sido legalmente definida la política del Estado: ayuda humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o restablecimiento.

6.1.3. Las normas también definen los medios para lograr los fines planteados y señalan, al menos de manera general, los organismos responsables de su cumplimiento y los requisitos, procedimientos y condiciones para la prestación de dichos servicios.

Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por

⁹⁶ El artículo 1° de la Ley 387 de 1997 establece que es desplazada “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran 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 emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.” En los mismos términos, ver el artículo 2° del Decreto 2569 de 2000.

⁹⁷ Artículo 2° de la Ley 387 de 1997.

⁹⁸ Artículo 10° de la Ley 387 de 1997 y numeral 1° del artículo 1° del Decreto 173 de 1998 precitados. Ver también el artículo 4° de la Ley 387 de 1997 que señala los objetivos del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.

otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social.⁹⁹ Además la Ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “*garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.*”¹⁰⁰ A dicho Consejo concurren los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia.

La atención humanitaria de emergencia debe ser suministrada por la Red de Solidaridad Social, ya sea de manera directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales. El acceso a dicho componente está limitado a tres meses prorrogables excepcionalmente por otros tres. Este aspecto que será analizado en el apartado 9 de esta sentencia. Adicionalmente, el monto de los recursos destinados a este componente depende de la disponibilidad presupuestal.

Por su parte, la ejecución de programas de estabilización socioeconómica¹⁰¹ depende de la disponibilidad presupuestal¹⁰², aun cuando las entidades estatales pueden contar con la ayuda de organismos humanitarios, tanto de carácter nacional como internacional. A su vez, los bienes y servicios incluidos en este componente deben ser suministrados por varias autoridades, ya sea del gobierno nacional o de las entidades territoriales. Así, para las soluciones de vivienda para la población desplazada, el Decreto 951 de 2001 establece los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispone las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención (el Inurbe, por ejemplo). Los programas de generación de proyectos productivos y el acceso a programas de capacitación laboral se encuentran regulados de manera general en el Decreto 2569 de 2000. Por último, el Decreto 2007 de 2001 regula el programa de acceso y tenencia de la tierra de la población desplazada, cuyo cumplimiento está a cargo, entre otros organismos, de las entidades territoriales, el desaparecido INCORA y las oficinas de registro de instrumentos públicos.

6.1.4. Por último, en referencia a las personas o los organismos particulares o internacionales con cuya participación debe ser diseñada e implementada la política de atención a la población desplazada, las normas relevantes establecen lo siguiente: Primero, el diseño y la ejecución de las políticas deben ser realizados contando con la participación de las comunidades

⁹⁹ Artículo 1° del Decreto 2569 precitado.

¹⁰⁰ Artículo 6° de la Ley 387 de 1997.

¹⁰¹ Artículos 25 del Decreto 2569 de 2000. También, ver los artículos 26 a 28 del mismo decreto y el artículo 17 de la Ley 387 de 1997.

¹⁰² Artículo 25 del Decreto 2569 de 2000.

desplazadas.¹⁰³ Segundo, las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales ONG.¹⁰⁴ Tercero, las normas establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales.¹⁰⁵ Por último, las directivas presidenciales estipulan que el Estado deberá buscar un mayor compromiso de la sociedad civil.¹⁰⁶

6.2. Los resultados de la política pública de atención a la población desplazada.

A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada. Tales resultados pueden analizarse de acuerdo a (i) los datos acerca de la cobertura de cada uno de los componentes de la atención, y (ii) el grado de satisfacción de la población desplazada.

6.2.1. De acuerdo a la Unidad Técnica Conjunta¹⁰⁷, los avances en la formulación de las políticas no se han traducido en la generación de resultados concretos. Por ejemplo, si se toman en cuenta las metas establecidas en el Documento CONPES 3057 y en el “Plan Estratégico”, es posible concluir que *“no se lograron los resultados esperados”*.

Así lo reconocen los estudios de la propia Red de Solidaridad Social, entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.¹⁰⁸ Según datos de la Red de Solidaridad Social, *“el 61 por ciento de la población desplazada no recibió ayuda del gobierno en el período comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001.”* Igualmente, *“sólo el 30 % de las personas que se desplazaron individualmente o en grupos pequeños recibieron asistencia gubernamental en los primeros once meses del gobierno actual”*.¹⁰⁹

Los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes. La atención humanitaria de emergencia, que, como se dijo, es el componente que mejores resultados ha registrado, entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, del 25% de familias reportadas por CODHES, y ha cumplido con el 36% del nivel establecido como meta en el Plan

¹⁰³ Parágrafo 3° del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 173 de 1998, precitado.

¹⁰⁴ Ver por ejemplo las normas de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 2569 de 2000, y Directiva Presidencial No 7 de 2001.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el artículo 23 del Decreto 2569 de 2000 precitado.

¹⁰⁶ Ver por ejemplo, las recomendaciones de la Directiva Presidencial No 6 de 2001.

¹⁰⁷ La Unidad Técnica Conjunta está compuesta por técnicos representantes de la Red de Solidaridad Social y el ACNUR. Dentro de sus tareas se encuentran asesorar a las entidades que implementan las políticas de atención a la población desplazada, evaluar los resultados de la política, e identificar sus problemas.

¹⁰⁸ Ley 368 de 1997.

¹⁰⁹ Red de Solidaridad Social, *Población y Territorios afectados: Demanda de atención al Estado Colombiano*, en www.red.gov.co, citado por la International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina No 4, 9 de Julio de 2003, p. 19.

Estratégico.¹¹⁰ Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, y del 15.32% de los reconocidos por CODHES.

Los resultados de los proyectos de generación de ingresos por cuenta propia son aún más bajos. Frente a la población desplazada registrada por la Red de Solidaridad Social la cobertura es del 19.5%. Así mismo, frente a las metas del “Plan Estratégico”, es del 31,6 %.¹¹¹ Ahora bien, si se tienen en cuenta los resultados concernientes, no a la cobertura, sino al nivel de éxito de los programas de estabilización socioeconómica a los cuales han tenido acceso algunas personas desplazadas, se constata que, con excepción de los proyectos de capacitación laboral, los resultados son valorados por los informes presentados a este proceso como más que insuficientes. En los proyectos de capacitación laboral se han obtenido resultados elevados, pero su cobertura ha sido baja, pues la acción estatal se ha enfocado en mayor medida en los proyectos productivos.

En el resto de los componentes, los resultados son inferiores. Por ejemplo, la Unidad Técnica Conjunta estima que en el período 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial. Se constata que las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios.

6.2.2. De otra parte, existe un alto grado de insatisfacción con los resultados de las políticas. Primero, los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Segundo, lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios.

6.3. Los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada.

Esta Sala encuentra que los bajos resultados de la respuesta estatal, según los cuales no ha sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, se pueden explicar de acuerdo a dos problemas principales. (i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos. Dichos problemas se resumen a

¹¹⁰ Entre 1998 y 2002, la Red de Solidaridad Social prestó atención humanitaria de emergencia a 69'054 hogares, lo cual representa el 36% de las 194'000 familias que pretendió el Plan estratégico.

¹¹¹ Frente a 100'000 hogares propuestos en el plan estratégico la cobertura de estos proyectos fue de 31'623 hogares.

continuación. Para un análisis más detallado de los problemas de la política pública de atención a la población desplazada ver la sección 2 del Anexo 5 esta sentencia.

6.3.1. Los problemas de la capacidad institucional para proteger a la población desplazada.

La Corte constata que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada. Dichos problemas han sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin que hayan tenido solución, a pesar de algunos avances importantes. Se analizará (i) el diseño y el desarrollo reglamentario de la política pública dirigida a responder al desplazamiento forzado; (ii) la implementación de la política, y (iii), el seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política. En el Anexo 5 sección 2, se encuentran las fuentes específicas que en las que se basaron las siguientes conclusiones.

6.3.1.1. En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas.

(i) No existe un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral de la política.

(ii) No se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros.

(iii) La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Esto se evidencia en que (a) aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas; (b) la Red de Solidaridad, que se supone tiene funciones de coordinación, pero no tiene instrumentos adecuados para ejercer una coordinación de manera efectiva respecto de las demás entidades integrantes del SNAIPD. Estas carencias obstaculizan la coordinación de acciones entre las diferentes entidades, impiden el seguimiento adecuado de la gestión, dificultan la priorización de las necesidades más urgentes de la población desplazada y estimulan la ausencia de acción de las entidades integrantes del SNAIPD y de los entes territoriales.

(iv) Se ha registrado la ausencia o grave insuficiencia de algunos elementos de la política considerados fundamentales por los que aportaron informes a este proceso. En este sentido, (a) no se establecen plazos para el cumplimiento de los objetivos propuestos, (b) no se señala el nivel necesario de

apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos, (c) no se prevé concretamente el equipo humano necesario para la implementación de las políticas, y (d), tampoco se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de las políticas.

(v) Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados: (a) No ha sido regulada la participación de las población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas. No se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de la población desplazada. (b) La población desplazada no cuenta con información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación. (c) Existe un manejo desagregado y desordenado de la consecución y manejo de los recursos provenientes de la comunidad internacional. (d) Tampoco se observa un desarrollo integral y concreto de las políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución. (e) No ha habido un desarrollo integral de programas o proyectos encaminados a la preparación de funcionarios. Sobre todo a nivel territorial, los funcionarios públicos no se encuentran adecuadamente informados acerca de sus funciones y responsabilidades, de las características del fenómeno del desplazamiento, ni de los requerimientos de la población desplazada. Tampoco son entrenados para tratar con personas en condición de desplazamiento. (f) No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos¹¹² No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.

(vi) El diseño de la atención humanitaria de emergencia, que hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada. El límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo.

(vii) No es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, pues el IFI está en proceso de fusión. Lo mismo ocurre con los programas de adjudicación de tierras, pues el INCORA se encuentra en liquidación. La evidencia apunta a que en el momento presente no existen entidades que incluyan dentro de sus funciones los componentes relacionados con la adjudicación de tierras y los proyectos productivos a nivel urbano.

¹¹² Ver por ejemplo los numerales 1-6 y 1-8 del artículo 1° del Decreto 173 de 1998, precitados.

6.3.1.2. En cuanto a la implementación de la política de atención a la población desplazada, las organizaciones que enviaron documentación en el presente proceso señalan, de manera consistente, que la política pública de atención a la población desplazada continúa centrada en la formulación y que existe una brecha excesivamente amplia entre la expedición de normas y la redacción de documentos, por un lado, y los resultados prácticos, por el otro. Los problemas de la implementación pueden ser agrupados de acuerdo a los siguientes criterios.

(i) En cuanto al grado de la implementación de las políticas de atención a la población desplazada se observa una insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones. Varias de las entidades que componen el SNAIPD, no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios. Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales.¹¹³ Lo anterior se evidencia en casi todos los componentes de la atención: (a) Los mecanismos de prevención, i.e. el sistema de Alertas Tempranas y el Decreto 2007 en relación con la congelación de los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento, no se han aplicado de manera integral, y no han logrado prevenir el fenómeno. (b) Los sistemas de información no incluyen la totalidad de ayudas recibidas por la población registrada, ni los bienes inmuebles abandonados en razón al desplazamiento. (c) La atención humanitaria de emergencia se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos. (d) En cuanto a la educación de la población escolar desplazada, a la escasez de cupos en algunos lugares se suma la falta de programas que faciliten apoyo en cuanto a libros, materiales y elementos mínimos exigidos por los distintos planteles, lo cual estimula la deserción escolar. (e) Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios. (f) En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas.

(ii) En cuanto a la adecuación y efectiva conducción de los distintos componentes de la política, la Sala observa que en ciertos casos, los medios utilizados para alcanzar los fines de las políticas no son idóneos según los informes presentados: (a) En la estabilización socioeconómica de los

¹¹³ Como se observó, algunos de los documentos estiman que este problema tiene raíz en el diseño de la política, ya que la estructura de los comités territoriales lleva a que su funcionamiento dependa de la voluntad política de los alcaldes y gobernadores, y además, incentiva la descoordinación entre las autoridades descentralizadas y el gobierno central.

desplazados, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento. Por ejemplo, para acceder a algunos de los programas ofrecidos, la población desplazada debía probar ser propietaria de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto. De la misma manera, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustan a las condiciones y habilidades de los desplazados. Adicionalmente, el establecimiento de montos máximos para la financiación de alternativas productivas excluye la posibilidad de tener en cuenta las particularidades sociodemográficas y económicas de cada proyecto. (b) En materia de atención en salud, el trámite para que las personas desplazadas accedan al servicio, por un lado, y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éstos al FOSYGA, por el otro, han obstruido el acceso de la población desplazada a la salud. (c) Los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados. La exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos, son en muchos casos, imposibles de cumplir para la población desplazada. Tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas. (d) En cuanto a la educación, la exigencia a los hogares desplazados de pagar un valor mínimo costeable para que las personas desplazadas en edad escolar puedan acceder a cupos educativos ha sido una barrera, frecuentemente infranqueable, para la inscripción de los menores.

(iii) En cuanto al cumplimiento y la continuidad de la política, dado que no existen mecanismos de seguimiento de la gestión de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD, ni plazos de evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados para cada componente de la atención a la población desplazada, no es posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas. No obstante, se observan algunas carencias en la implementación de las políticas, en lo concerniente al tiempo de su ejecución. Por ejemplo, los desembolsos de dinero necesarios para iniciar los proyectos productivos son demorados y no son realizados en concordancia con los ciclos productivos de los negocios que lograron acceder a la ayuda crediticia. Además las ayudas y la prestación de servicios en las distintas etapas del proceso de atención a la población desplazada se hace de manera discontinua y demorada. Subraya la Corte que, según los informes, no existe una concatenación adecuada entre algunas etapas y componentes de la atención. Este problema está presente en casi todos los componentes de la política. Así, la prestación de la atención humanitaria de emergencia puede tardar hasta seis meses, mientras que los períodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años). En este sentido, el período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia, y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual

lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias.

(iv) La implementación de la política en algunos de sus componentes ha sido en exceso inflexible, por ejemplo, en el campo de la contratación, lo que impide una respuesta institucional expedita al problema, que corresponda a la situación de emergencia de la población desplazada.

(v) Por último, ciertas herramientas utilizadas para implementar las políticas han generado efectos negativos en el cumplimiento de los objetivos: (a) En el caso de la atención en salud, la expedición de la Circular 042 de 2002, a pesar de estar diseñada para evitar la duplicidad de pagos y para reintegrar parte de la población desplazada al sistema de seguridad social en salud, generó en su tiempo una barrera al acceso al servicio de salud. (b) En cuanto a la atención humanitaria de emergencia se observa que los requisitos de visita domiciliaria impuestos para la prestación de dicho servicio han contribuido a la demora en su prestación. (c) En los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo. (d) Las líneas de crédito agrarias han sido desarrolladas de tal forma que la responsabilidad del pago de la deuda no es asumida por las personas desplazadas, sino por organizaciones que “integran” a la población desplazada en el proyecto productivo, de lo cual se genera un desincentivo para que estas personas jurídicas participen activamente en la implementación de dichas soluciones. A su vez, esto ha tornado extremadamente difícil que la población desplazada acceda a programas de generación de ingresos.

6.3.1.3. En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente:

(i) En relación con los Sistema de Información, (a) subsiste el problema del subregistro, en particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude a la Red para solicitar su inscripción. Esta debilidad impide dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada; obstaculiza el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias; y dificulta la evaluación del impacto de la ayuda entregada. (b) El Sistema Único de Registro no comprende la ayuda que no es entregada por la Red de Solidaridad Social, lo cual excluye del registro el seguimiento de la prestación de los servicios de educación, salud y de vivienda. (c) Los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos. (d) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados. (e) La información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus

posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual entraba la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica.

(ii) No existen sistemas de evaluación de la política.¹¹⁴ La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

6.3.1.4. En conclusión, la Corte estima que la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada. No puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, lo anterior no impide que al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia, e identifique remedios para superar estas falencias estructurales que comprometen diversas entidades y órganos del Estado.

6.3.2. Insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada.

La escasez de recursos ha sido señalada consistentemente por los documentos aportados al proceso, publicados en distintos momentos y elaborados por entidades tanto de carácter público como particular, como la causa central de las fallas en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada. El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los Documentos CONPES determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos.

¹¹⁴ La existencia de dichas herramientas es por decir lo menos, muy difícil si se tiene en cuenta que no existen objetivos precisos, metas claras, plazos para el cumplimiento de dichas metas ni responsables concretos acerca de su cumplimiento.

Si bien existió un aumento considerable de los recursos destinados a la atención de la población desplazada entre los años 1999 y 2002, el nivel absoluto de los montos asignados continúa siendo insuficiente, y muy inferior a los niveles necesarios para (a) satisfacer la demanda de las personas desplazadas, (b) proteger los derechos fundamentales de las víctimas de este fenómeno, y (c) desarrollar e implementar efectivamente las políticas previstas en la ley y desarrolladas por el ejecutivo en normas reglamentarias y documentos CONPES. Adicionalmente, esta Sala constata que para el año 2003 la asignación de recursos expresa y específicamente orientada a la ejecución de dichas políticas se redujo. Por ejemplo, en el año 2002 fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación \$103'491 millones de pesos a la “*población desplazada*”, mientras que para el año 2003 dicho monto fue de \$70'783 millones, produciéndose una disminución del 32 % de los dineros asignados.¹¹⁵

Sin embargo, la Ley 387 de 1997 prevé en varias disposiciones que la política de atención a la población desplazada no solo es prioritaria¹¹⁶ sino que no condiciona el cumplimiento de las prestaciones en ella previstas para proteger los derechos de la población desplazada a la disponibilidad de los recursos. Así, el artículo 3° de la Ley establece, sin condiciones, la responsabilidad del Estado colombiano de “*formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.*”¹¹⁷ Su artículo 4° establece los objetivos del SNAIPD, los cuales incluyen, sin condiciones de orden financiero, “*atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.*” y “*garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.*”

Por el contrario, en cuanto a las restricciones financieras, el artículo 6° de la Ley 387 de 1997 dispone que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, está encargado, entre otras cosas, no de buscar o promover sino de “*garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia,*

¹¹⁵ La Dirección General del Presupuesto Público Nacional envió por solicitud de la Corte un cuadro que contiene “los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación durante el periodo comprendido entre 1995 y 2003, destinados a atender a la población desplazada.” Ver el apartado 1.1 del Anexo 4 de esta sentencia. En particular, ver las salvedades hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según las cuales, el monto asignado para el año 2003 es parcial, dado que las entidades que componen el SNAIPD realizan operaciones individuales para atender a la población desplazada de acuerdo a los recursos en sus presupuestos.

¹¹⁶ Al respecto, es importante recordar que la sentencia SU-1150 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) afirmó que “*el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.*”

¹¹⁷ Artículo 3° de la Ley 387 de 1997.

tienen a su cargo” (Subraya fuera de texto). Dicho Consejo está integrado por un delegado del Presidente de la República, el Consejero Presidencial para los Desplazados (o quien haga sus veces), el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos (o quien haga sus veces), el Consejero Presidencial para la Política Social (o quien haga sus veces), el Gerente de la Red de Solidaridad Social (o quien haga sus veces) y el Alto Comisionado para la Paz (o quien haga sus veces).

118

Así mismo, el artículo 22 de la Ley 387 de 1997 señala que el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto *“financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.”* Por su parte, el artículo 25 dispone que *“el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”*.

No obstante, los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27 del Decreto 2569 de 2000¹¹⁹, al reglamentar la Ley 387 de 1997, condicionaron el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad presupuestal. Por ejemplo, el artículo 22 dispone: *“En atención a los principios de solidaridad y de proporcionalidad, la Red de Solidaridad Social destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.”* Igualmente el artículo 25 señala: *“Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”* (Subrayas fuera de texto). De esta forma, la Ley 387 de 1997 estableció un nivel de protección integral para los desplazados y que ordenó

¹¹⁸ El párrafo del artículo 6° dispone que Parágrafo 1°. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, pondrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma.

¹¹⁹ Precitados.

garantizar los recursos necesarios para cumplir con esa atención integral, pero el Decreto en mención, condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos. Estima la Sala que un decreto reglamentario no puede tener el alcance de modificar las leyes ni desconocer las normas constitucionales que ordenan a las autoridades proteger efectivamente los derechos de todos los habitantes del territorio nacional. La condición establecida en el decreto es la obvia relativa a la disponibilidad efectiva de recursos en cada caso, en armonía con el principio de legalidad. Por lo tanto, las normas que orientarán a esta Sala para asegurar la concordancia entre la protección integral asumida en la Ley 387 de 1997 y los recursos que deberán apropiarse serán principalmente las constitucionales, desarrolladas por el Congreso de la República.

Dentro de éstas se encuentran las que desarrollan el principio constitucional de legalidad del gasto público (artículos 6, 113, 345, 346 y 347, CN). Según este principio, *“no se podrán hacer erogaciones con cargo al tesoro que no se encuentren previstas en el presupuesto de gastos y no hayan sido aprobadas por el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales, ni incluir partida alguna en la ley de apropiaciones que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a una la ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.”*¹²⁰

Sobre dicho principio, también ha dicho la jurisprudencia que, “opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley (CP art. 346). Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto (C.P art. 345). Finalmente, para verificar el principio de legalidad del gasto en esta fase de ejecución, la ley exige la constancia de disponibilidad presupuestal previa a la realización del mismo, la cual acredita no solamente la existencia de la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto, sino la suficiencia de la misma al momento de hacer la erogación, es decir, que no se encuentre agotada.”¹²¹

En el Presupuesto General de la Nación, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, han asignado para la atención de la población desplazada un nivel de recursos que, a pesar de haber aumentado hasta el año 2002, es bastante inferior al necesario, según los documentos CONPES mencionados, para cumplir los mandatos de la Ley 387 de 1997.

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2002, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también las sentencias C-553/93, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; y C-685/96, MP: Alejandro Martínez Caballero.

¹²¹ Sentencia C-442 de 2001 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

El Documento CONPES 3057 de 1999 recomendó que para los años 2000, 2001 y 2002, en total, fueran apropiados 360 millones de dólares, sin incluir la adjudicación de tierras y la vivienda. Por su parte, el documento, CONPES 3115 de 2001 recomendó aprobar partidas por 145 mil millones de pesos para el año 2001, y 161 mil millones de pesos para el año 2002. No obstante, de acuerdo a los datos aportados por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR, “*la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la atención del desplazamiento forzado (...) ascendió (entre enero de 1999 y junio de 2002) a 126.582 millones*”¹²², monto bastante inferior a lo requerido por los Documentos analizados. Adicionalmente, la Corte constata que los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para atender a la “*población desplazada*” para el año 2003 disminuyeron en un 32% en comparación de los dineros asignados para el año anterior.¹²³

Cabe preguntarse si una decisión plasmada en la Ley Anual del Presupuesto representa una modificación de la Ley 387 de 1997 en cuanto a que introduce una condición financiera a todas las normas legales sobre derechos de la población desplazada. El que las leyes anuales del presupuesto limiten la asignación de recursos dirigidos a la ayuda de la población desplazada, es un indicativo de la realidad fiscal y macroeconómica en la que se encuentra el país. Sin embargo, ello no significa que las leyes de presupuesto constituyan una modificación de los alcances de la Ley 387 de 1997. Esto por las siguientes razones. Primero, mientras que la ley anual del presupuesto incluye, de manera general, todas las partidas y apropiaciones que se planean gastar en una vigencia fiscal, la Ley 387 de 1997 establece normas jurídicas específicas acerca de la política pública de atención a la población desplazada. Por lo tanto, la ley presupuestal carece de la especificidad material necesaria, para poder ser considerada como una modificación de los mandatos concernientes a la ayuda a las víctimas del desplazamiento y a los derechos jurídicamente reconocidos. En este orden de ideas, una norma de orden legal que reforme lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 debe referirse explícita y específicamente a esa materia. Segundo, la jurisprudencia constitucional¹²⁴ ha dispuesto que la ley anual de presupuesto contiene autorizaciones, y no órdenes, para que sean realizados ciertos gastos. Por su parte, la Ley 387 de 1997 contiene una orden dirigida a ciertas autoridades de “*garantizar*” la consecución de los recursos que sean necesarios para cumplir sus mandatos referentes a la atención de la población desplazada. Por lo tanto, la asignación de recursos efectuada en el presupuesto general no puede ser tomada como un enunciado que modifique lo ordenado por la Ley de 1997.

¹²² ACNUR y Red de Solidaridad Social, *Balance*, ...p. 5

¹²³ La Dirección General del Presupuesto Público Nacional envió por solicitud de la Corte un cuadro que contiene “los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación durante el periodo comprendido entre 1995 y 2003, destinados a atender a la población desplazada.” Ver el apartado 2.1.1 del Anexo 5 de esta sentencia. En particular, ver las salvedades hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según las cuales, el monto asignado para el año 2003 es parcial, dado que las entidades que componen el SNAIPD realizan operaciones individuales para atender a la población desplazada de acuerdo a los recursos en sus presupuestos.

¹²⁴ Ver, entre otras, las sentencias C-360 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, C-695 de 1996, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-442 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

De otra parte, los recursos destinados por personas particulares por organizaciones no gubernamentales y por la comunidad internacional para atender a la población desplazada no compensan la insuficiente asignación estatal. Además, no se han previsto mecanismos para suplir en el largo plazo los faltantes que puedan resultar de que los recursos de dichas fuentes sean menores que los presupuestados o no lleguen a tiempo.

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. La obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente. Tal como lo dispone el artículo 350 de la Carta el gasto público social, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno.

Como se anotó, el artículo 6 de la Ley 387 de 1997, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, es el *“encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.”* Es este órgano, integrado por los distintos funcionarios con responsabilidad en la atención de la población desplazada, incluido el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien tiene la responsabilidad de delinear la dimensión del esfuerzo presupuestal que se requiere para garantizar la efectividad de la protección diseñada por el Legislador a través de la Ley 387 de 1997.

No obstante, ello no ha sucedido y de esta forma se ha desconocido la Carta Política, lo ordenado por el Congreso de la República y lo dispuesto en las políticas de desarrollo adoptadas por el propio Ejecutivo.

Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus competencias, los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal. Al ordenar este tipo de medidas, no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes.

No se trata en este caso de que a través de la acción de tutela se esté ordenando un gasto no presupuestado o que se esté modificando la

programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está definiendo nuevas prioridades, ni modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. Por el contrario, la Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional. Esa es la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho respecto de derechos que tienen una clara dimensión prestacional, como pasa a verse.

La Corte concluye que la respuesta estatal no ha tenido como resultado el goce efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados. A continuación se resaltan algunos ejemplos:

La atención humanitaria de emergencia, que busca la satisfacción de las necesidades básicas de la población desplazada, tiene una cobertura del 43% de la población registrada. De esta forma, se desconocen los derechos a la vida, al mínimo vital, a la igualdad y a la salud de las personas que no acceden a dicha ayuda, es decir más de la mitad de la población desplazada registrada. Las medidas destinadas a ejecutar la política relativa a la generación de ingresos por los mismos desplazados tienen una cobertura del 19.5% de la población registrada. A su vez, la imposibilidad de generar ingresos impide que las personas desplazadas puedan satisfacer autónomamente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación en el caso de los menores. Esto alarga y agrava la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas. Por último, que la población desplazada retorne sin condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de retorno, los expone claramente a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo. De otra parte, a la ayuda en vivienda ordenada en la Ley únicamente accede el 3.7% de la demanda potencial. De la misma manera, no han sido implementadas las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras. Por último, el Estado no ha desarrollado instrumentos sistemáticos de evaluación de los resultados, que identifiquen los problemas en el diseño e implementación de la política y disponga de mecanismos dirigidos a darles solución.

7. La constatación de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada

Ante la magnitud del problema del desplazamiento y su grave incidencia en la protección de los derechos de los desplazados, incluidos los accionantes en el

presente proceso, la Corte se pregunta si procede declarar un estado de cosas inconstitucional.

Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela.¹²⁵

El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando *“(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.”*¹²⁶

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;¹²⁷ (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;¹²⁸ (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la

¹²⁵ Ver entre otras, las sentencias T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-590 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-606 de 1998, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-1695 de 2000, MP: Marta Victoria Sáchica Méndez.

¹²⁶ SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz (estado de cosas inconstitucional por la omisión en el pago de pensiones en el Departamento del Chocó).

¹²⁷ Por ejemplo en la sentencia SU-559 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional por la omisión de dos municipios de afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a pesar de que se hacían los descuentos respectivos de los salarios devengados para el pago de dichos aportes, al encontrar que la vulneración a muchos maestros de todo el país. Dijo la Corte: “30. De acuerdo a lo expuesto, la situación planteada por los actores tiene que examinarse desde una doble perspectiva. De una parte, se trata de un problema general que afecta a un número significativo de docentes en el país y cuyas causas se relacionan con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa. De otra parte, la acción de tutela compromete a dos municipios que por falta de recursos no han dado cumplimiento efectivo a sus obligaciones frente a los educadores que han instaurado la acción de tutela.”

¹²⁸ Por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, que declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión en las distintas cárceles colombianas, dijo la Corte: “Asimismo, como se vio en el aparte acerca del hacinamiento desde una perspectiva histórica, el fenómeno de la congestión carcelaria ha sido recurrente, e incluso han existido períodos en los que la sobrepoblación ha alcanzado grados mucho más extremos que el actual. A pesar de ello no se percibe de parte del Estado el diseño de políticas destinadas a evitar situaciones como la actual. Del análisis histórico surge la conclusión de que la actitud del Estado ante estas situaciones es siempre reactiva, es

incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;¹²⁹ (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.¹³⁰ (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;¹³¹ (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la

decir que solamente ha actuado en este campo cuando se encuentra en presencia de circunstancias explosivas, como la actual. En esas circunstancias ha recurrido tanto a la despenalización o la rebaja de penas, como a la construcción apurada de centros de reclusión.”

¹²⁹ Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero, en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional por la mora habitual de Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados. La Corte dijo: “8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo.”

¹³⁰ Por ejemplo en la sentencia T-1695 de 2000, MP: Marta Victoria Sáchica Méndez, en donde la Corte declaró la continuidad del estado de cosas inconstitucional por la falta de convocatoria al concurso para el nombramiento de notarios, la Corte señala que la falta de una disposición que permitiera la convocatoria a un concurso general de méritos hacia que el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero, continuara. Dijo la Corte: “En este orden, cabe concluir, que si bien la convocatoria efectuada por el acuerdo N° 9 de 1999 no vulnera frente a los demás aspirantes el derecho a la igualdad de los actores para acceder al cargo de notario en los circuitos para los cuales se abrió el concurso, lo cierto es que sí restringió la igualdad de oportunidades de los aspirantes al no incluir todas las plazas notariales, en abierto desconocimiento del precepto constitucional, lo que sin duda configura una vulneración de un derecho fundamental, que persistirá en tanto no se realice un concurso de méritos en las condiciones establecidas por la Carta Política y reiteradas por la jurisprudencia constitucional. (...) Por lo anterior, y reconocida la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde la sentencia SU-250/98, al no poner en funcionamiento la carrera notarial, que si bien se trató de subsanar por el órgano competente al convocar el concurso de méritos de que trata esta providencia, el mismo no se hizo conforme a la Constitución, pues debía haber incluido todas las plazas de notario existentes en el país y garantizar no sólo las mismas oportunidades para todos los participantes, sino aplicación plena de los preceptos constitucionales. Así las cosas, el restablecimiento de los derechos fundamentales de los actores y la observancia del ordenamiento superior sólo puede producirse cuando la provisión de los cargos de notario se realice mediante la celebración de un concurso de méritos abierto y público que tenga como objeto cumplir el mandato constitucional tantas veces reseñado. Para el efecto, no basta entonces, la simple suspensión del proceso de concurso, hecho que ya se produjo, pues el estado de cosas inconstitucional persiste, lo que exige que el Consejo Superior de la Carrera Notarial, en un término razonable, convoque a un concurso general y abierto para conformar las listas de elegibles a la totalidad de los cargos de notario público en el país, tal como habrá de ordenarse en esta providencia.”

¹³¹ Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero, la Corte dijo: “De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa como casi un 16% de todas las tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas a las que consideran tener derecho.” Igualmente, en la sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte dijo lo siguiente: “53. En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.”

acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.¹³²

Teniendo en cuenta estos elementos, la Corte ha declarado la existencia de varios estados de cosas inconstitucionales. A continuación se alude a algunas de esas sentencias tanto para ilustrar los alcances de este concepto como para mostrar que dicho estado ha sido declarado ante situaciones de vulneración repetida de derechos que eran menos graves que la constatada por esta Sala respecto del desplazamiento interno y que abarcaban a un número menor de personas.

La Corte ha declarado en siete ocasiones la existencia de un estado de cosas inconstitucional. La primera vez, lo hizo ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previstos en la ley.¹³³ Con posterioridad a esta sentencia, la Corte ha declarado un estado de cosas inconstitucional en seis ocasiones más: 1) por la situación de violación continua de los derechos de sindicatos y procesados detenidos en las distintas cárceles del país;¹³⁴ 2) debido a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicatos y reclusos;¹³⁵ 3) por la mora habitual en el pago de mesadas pensionales, durante un período prolongado de tiempo, en los departamentos del Bolívar¹³⁶ y 4) de Chocó;¹³⁷ 5) por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos¹³⁸ y 6) por la omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios.¹³⁹

¹³² En la misma sentencia T-068 de 1998, se dijo: “10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones.”

¹³³ SU-559 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-606 y T-607 de 1998, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-525 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-090 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

¹³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-590 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero. En este caso, el estado de cosas inconstitucional se presentó por la omisión del Estado de adoptar medidas para garantizar los derechos de los defensores de derechos humanos, frente a las amenazas permanentes contra la vida de estas personas. La Corte, luego de resaltar los atentados y asesinatos cometidos contra miembros de ONGs de derechos humanos y hacer un recuento del contenido de las circulares presidenciales emitidas para lograr el trabajo coordinado de las distintas entidades, señala que “*pese a las circulares presidenciales, el ataque a los defensores de derechos humanos ha continuado (...) y hay conductas omisivas del Estado en cuanto a su protección, máxime cuando se ha puesto en conocimiento de éste el clima de amenazas contra dichos activistas. Esta es una situación abiertamente inconstitucional, a la cual el juez constitucional no puede ser indiferente.*”

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencias SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-1695 de 2000, MP: Marta Victoria SÁCHICA Méndez. En cuanto a la falta de convocatoria a un concurso de méritos para el nombramiento de notarios, constatado el estado de cosas inconstitucional en 1998, la Corte ordenó al Superintendente de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración de Justicia, que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia convocara los concursos abiertos para Notarios. Posteriormente, en el año 2000, constatada la continuidad del estado de cosas inconstitucional, la Corte ordenó “*al Consejo Superior de la Carrera Notarial, en cabeza de su presidente, el Ministro de Justicia y del Derecho, para que a más tardar en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo, se modifiquen y rehagan las bases del concurso convocado por el Consejo Superior en el Acuerdo 1 de 1998, para la provisión del cargo de notario público en propiedad en todo el territorio*”

Con base en el anterior recuento, se observa que frente a violaciones masivas de derechos constitucionales, una vez constatado el estado de cosas inconstitucional, la Corte ha extendido los efectos de la tutela para ordenar remedios que tengan un alcance material y temporal acorde con la magnitud de la violación y para proteger, en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la demandada, pero no acudieron a la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta el deber de las autoridades de “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*” (Artículo 2, CP), así como el deber que tienen las ramas del poder público “*de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines*” (C.P. art., 113), la Corte, ha declarado la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución, para que las autoridades adopten, dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que permitan superar tal situación.

En consecuencia ha ordenado, entre otras cosas y, según el caso, que (i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.

En el caso bajo estudio, si bien la Corte ha resaltado la gravedad de la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado desde 1997, cuando emitió su primera sentencia sobre el tema, y ha mencionado en algunas de sus providencias que este fenómeno podría constituir un estado de cosas inconstitucional, hasta ahora, tal estado no ha sido formalmente declarado. En consecuencia, no se han dado órdenes dirigidas a superarlo.

Desde la expedición misma de la Ley 387 de 1997, y de su desarrollo normativo, así como desde que la Corte se pronunciara por primera vez sobre la problemática del desplazamiento forzado interno en las sentencias T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000, tanto el Legislador y el Ejecutivo como la Corte Constitucional han señalado la gravedad de esa situación y la urgencia de adoptar medidas que aseguren una atención adecuada a la población desplazada y la efectividad de sus derechos.

nacional, que permita poner fin de una vez por todas al mencionado estado de cosas inconstitucional. Para tal efecto, el órgano encargado de administrar la carrera notarial ha de dar estricto cumplimiento no sólo a la Ley 588 de 2000 sino a las sentencias de esta Corporación, en especial a los fallos C-741 de 1998; C-153 de 1999, C-155 de 1999 y C-647 de 2000, que son de obligatorio cumplimiento.”

No obstante la complejidad de las acciones que se precisan para rectificar tal situación y la urgencia de tales medidas, ya han transcurrido varios años sin que se hayan adoptado los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la población desplazada, a pesar de las múltiples sentencias de esta Corte donde se ha encontrado una violación de los derechos fundamentales de los desplazados.

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada.

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos.¹⁴⁰ En efecto, el inciso primero del artículo 1 de la Ley.387 de 1997 dice:

Artículo 1°. Del desplazada Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, **porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran 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 emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (resaltado fuera de texto)

En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas,¹⁴¹ así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas.¹⁴²

¹⁴⁰ “Ley 387 de 1997, Artículo 1.

¹⁴¹ Este volumen se constata por el número de acciones de tutela interpuestas por los desplazados que han sido objeto de revisión por la Corte Constitucional hasta la fecha, por el número de expedientes acumulados al presente proceso que son representativos del tipo de problemas que enfrenta la población desplazada en todo el país, y por el total de acciones de tutela interpuestas por los desplazados contra la Red de Solidaridad desde 1999 hasta la fecha y que según el sistema de información de la Corte Constitucional supera las 1200.

¹⁴² Tal es el caso de la asignación del auxilio de vivienda que hace el Inurbe, pues los recursos entregados corresponden exclusivamente a quienes interpusieron acciones de tutela. Ver Anexo 5 sobre las observaciones a la política pública respectiva.

Además de lo anterior, si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios (ver apartado 6 de esta sentencia).

Entre estos se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal (ver apartado 6 de la presente sentencia).

En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos (ver apartado antecedentes de la presente sentencia). Tal como se señaló en el apartado 6 y en el Anexo 5, las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada han identificado varias de las omisiones y falencias de la política y de los programas desarrollados. Igualmente, las organizaciones de derechos humanos han identificado los problemas de coordinación, la insuficiente apropiación de recursos, los obstáculos administrativos, los trámites y procedimientos innecesarios, el diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política, así como la omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de esta población y de violación masiva de sus derechos (ver apartado 6 y Anexo 5 de esta sentencia).

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada (ver apartado 6 y Anexo 5 de esta sentencia).

En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él (ver apartado 6.3.2.)

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población

internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

8. El Estado Social de Derecho y los deberes constitucionales de las autoridades frente a la dimensión prestacional de los derechos. La exigencia constitucional de concordancia entre los objetivos de la política de atención a la población desplazada y los medios económicos y administrativos destinados a su logro efectivo y oportuno.

Después de constatar la existencia de un estado de cosas inconstitucional y de adoptar la decisión de declararlo formalmente, debe la Sala determinar cuál es el remedio judicial adecuado, habida cuenta de la magnitud de la afectación de los derechos, del número de personas que no pueden gozar de ellos y de lo que razonablemente ha de lograr el Estado para cumplir sus deberes de protección.

Para este efecto, es preciso delimitar el ámbito de competencias del juez de tutela para cumplir su función de asegurar el goce efectivo, no teórico, de los derechos fundamentales. En este orden de ideas, cabe recordar las implicaciones del principio de Estado Social de Derecho, para identificar el papel del juez constitucional (8.1), para identificar los alcances de la faceta prestacional tanto de los derechos sociales como del derecho a la vida y las libertades básicas (8.2.) y para definir los deberes específicos de las autoridades cuando el goce efectivo de los derechos fundamentales de un grupo de personas identificable - como lo es la población desplazada- depende de la destinación de recursos escasos y del desarrollo de esfuerzos institucionales mayores (8.3.).

8.1. Tal como lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho *“le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.”*¹⁴³

Los orígenes históricos de este modelo y sus desarrollos, confirman que a menos que las limitaciones y desigualdades reales a las que el hombre está sujeto en su vida cotidiana sean efectivamente contrarrestadas mediante actuaciones positivas y focalizadas por parte de las autoridades, la libertad e igualdad del ser humano no dejarán de ser utopías abstractas. *“Es por ello*

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados.”¹⁴⁴

Lo anterior implica que las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes – a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad. Ello se ve reflejado, entre otras, en el artículo segundo de la Carta: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”* (subraya la Sala); en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado *“promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, y “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*; en lo dispuesto por el artículo 334 superior, según el cual *“...el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”*; y en el mandato del artículo 366 de la Carta, que otorga la máxima prioridad al gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; y de manera general, en las múltiples disposiciones constitucionales que protegen los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos de las personas, como concreción amplia del principio de la dignidad humana y de la solidaridad (artículo 1, C.P.).

De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias

¹⁴⁴ Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

presentes”-¹⁴⁵. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos¹⁴⁶

En este sentido, también ha resaltado esta Corporación que la adopción de medidas en favor de los grupos marginados, no constituye una competencia meramente facultativa del legislador sino que es un mandato de acción, encaminado a transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social. Este deber estatal, si bien necesita ser desarrollado por la ley, y está atado a las apropiaciones presupuestales correspondientes, no puede quedar indefinidamente aplazado en la agenda estatal. Así lo señaló esta Corte en la sentencia SU-225 de 1997:¹⁴⁷

A juicio de la Corte Constitucional un mandato de erradicación de las injusticias presentes, sólo puede actualizarse en el tiempo y requiere de la puesta en obra de una vasta gama de acciones que, sin lugar a dudas, deben ser decididas por el Congreso y ejecutadas por la administración.

(...)Es importante, a este respecto, subrayar que la cláusula de erradicación de las injusticias presentes, apela a la discrecionalidad de los órganos del poder sólo en el sentido de que éstos con base en los recursos disponibles y los medios que consideren más adecuados e idóneos, o sea dentro de lo que en cada momento histórico resulte posible, pueden encontrar para su tarea un espacio de libre configuración normativa y administrativa. Sin embargo, en cuanto a la prioridad y a la necesidad de que las medidas efectivamente se lleven a cabo, ningún órgano del poder puede declararse libre, pues, el mandato constitucional en estos aspectos ha limitado la competencia de los órganos constituidos al vincularlos a un función que en los términos de la Carta es perentoria.

Ahora bien, en un Estado Social de Derecho los deberes de las autoridades anteriormente mencionados no se circunscriben a los derechos llamados de segunda generación. Por el contrario, en determinadas circunstancias el goce efectivo del derecho a la vida en condiciones de dignidad y de otras libertades básicas puede depender de acciones positivas de las autoridades para

¹⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las sentencias T-177 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-840 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴⁶ Ver, en este sentido, la sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

garantizar la dimensión prestacional de tales derechos y libertades. Tales acciones positivas, cuando están dirigidas a responder a las necesidades de muchas personas, pueden desarrollarse progresivamente para garantizar la efectividad de la faceta programática y prestacional de un derecho constitucional, siempre que los mínimos de satisfacción hayan sido asegurados a todos.

8.2 Tal como lo subrayó la Corte en la sentencia T-595 de 2002,¹⁴⁸ el que un derecho tenga una marcada dimensión programática no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse:

Así pues, el hecho de que se requiera tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes, evidencia que se trata de una prestación de carácter programático, cuyo pleno e integral cumplimiento no puede ser exigido de forma instantánea.

Ahora bien, si la exigibilidad de la prestación protegida por la dimensión positiva del derecho fundamental depende del paso del tiempo, no es aceptable que en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de éste tipo, que es su obligación hacer cumplir. A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.

(...)

Así entendida la progresividad adquiere su pleno alcance constitucional. Tomar los derechos en serio exige, también, tomar la progresividad en serio, como lo han precisado los organismos internacionales competentes. En primer lugar, la progresividad se predica del goce efectivo del derecho y por lo tanto, no justifica excluir grupos de la sociedad de la titularidad del mismo. En la medida en que ciertos grupos sociales, por sus condiciones físicas, culturales o socioeconómicas, sólo pueden gozar plenamente de una prestación amparada por un derecho si el Estado adopta políticas que comprometen recursos públicos y exigen medidas de orden administrativo, el carácter progresivo de estas prestaciones impide que el Estado sea completamente indiferente a las necesidades de tales grupos puesto que ello equivaldría a perpetuar su situación de marginamiento, lo cual es incompatible con los principios fundamentales en que se funda una democracia participativa. En segundo lugar, la progresividad de ciertas

¹⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

prestaciones protegidas por un derecho requiere que el Estado incorpore en sus políticas, programas y planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar de manera gradual en el logro de las metas que el propio Estado se haya fijado con el fin de lograr que todos los habitantes puedan gozar efectivamente de sus derechos. En tercer lugar, el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio *racional* que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes.

El avance progresivo de los derechos, tal como lo ha señalado esta Corporación, se garantiza mediante procesos de ejecución compleja de los mandatos superiores, que están sujetos a una serie de criterios constitucionales que deben ser tenidos en cuenta por la autoridades tanto al diseñar como al ejecutar la política.

Cuando el Estado omite sin justificación constitucionalmente aceptable tomar medidas frente a la marginación que sufren algunos miembros de la sociedad, y se verifica que la inhibición viola un derecho constitucional fundamental, la función del juez será *“no la de remplazar a los órganos del poder público incursos en la abstención, sino la ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado.”*

En el caso de la población desplazada para asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, la respuesta del Estado ha de comprender acciones positivas lo cual pone de relieve la faceta prestacional que, unida a su dimensión de defensa contra la arbitrariedad, tienen todos los derechos cuya vulneración llevó a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional.

En este sentido, los problemas detectados, tal vez el más complejo, como ya se anotó en el apartado 6.3, es el de la insuficiencia presupuestal para la atención de la población desplazada con miras a asegurar el goce de sus derechos fundamentales. Las deficiencias en esta materia han ocasionado o agravado varios de los problemas que enfrentan los distintos componentes de la política, inclusive las relativas a la capacidad de las instituciones para responder de manera eficaz y oportuna a las necesidades y expectativas de los

desplazados, en especial a las peticiones relativas a la garantía de sus derechos constitucionales.

Si bien varios de los componentes de dicha política tienen una marcada dimensión programática y corresponden a la faceta prestacional de los derechos fundamentales vulnerados en el caso de la población desplazada, y su realización depende de la disponibilidad de recursos, ello no significa que el Estado pueda sin limitación alguna adoptar medidas que en la práctica implican un retroceso en algunos aspectos de la política diseñada y legalmente instrumentalizada, a pesar de que ésta continúe en el papel siendo la misma.

En el presente caso, por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional mencionadas en la sección 6 de esta sentencia, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos ya mencionados a pesar de los logros en la reducción del ritmo de crecimiento del fenómeno al cual se aludió en el apartado 6.2.1.2. de esta sentencia (apartado 6.). Ello se traduce en un incumplimiento del nivel de protección formalmente definido –en extremo se podría decir prometido– por las autoridades legislativas y ejecutivas competentes y contradice el hecho que (i) el gasto social y de atención a la población marginada es considerado como gasto prioritario; (ii) existe una política estatal de atención integral a la población desplazada; (iii) esa política fue debatida y aprobada por el Congreso, el cual le confirió carácter normativo en una ley de la República que data de 1997; (iv) existe un marco reglamentario que ha desarrollado, aunque no en su totalidad, los componentes de la política; (v) las autoridades nacionales y territoriales han adquirido compromisos con la población desplazada, que se ven postergados de manera indefinida por la falta de recursos suficientes y otro tipo de fallas en la capacidad institucional de las entidades responsables y; (vi) existen documentos oficiales en los que se ha cuantificado el esfuerzo financiero requerido para la política de desplazamiento y tales documentos han sido aprobados por el CONPES.

8.3 Dicho retroceso es, *prima facie*, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde éste se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escaparon a la voluntad de los funcionarios responsables. La gravedad, magnitud y complejidad general de un problema, por sí solas, no justifican que el grado de protección de los derechos no corresponda a los mandatos constitucionales, máxime si éstos han sido desarrollados por una ley del Congreso de la República y reglamentados por el propio Ejecutivo. Tampoco es constitucionalmente admisible que el alcance de dicha protección disminuya en la práctica, sin

que se ponga de presente dicha disminución y se adopten los correctivos de manera oportuna y adecuada. De otro lado, el juez constitucional no puede desconocer las características del contexto real dentro del cual se ha constatado la afectación de los derechos fundamentales, para evitar que las órdenes que imparta para protegerlos sean inocuas o inviables. Sin embargo, el juez constitucional debe asegurarse de que se alcance el máximo de protección definida por las normas vigentes y exigir que se remedie la discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, con miras a lograr que todos los afectados, en este caso la población desplazada, puedan disfrutar realmente de sus derechos constitucionales.

8.3.1. De lo anterior se deduce que el carácter progresivo de ciertos derechos y la dimensión prestacional de un derecho exigen de las autoridades racionalidad en el diseño y articulación de las políticas públicas relativas a tales derechos, de tal manera que éstas sean transparentes, serias y coherentes, como expresión de los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta. La transparencia exige que se hagan públicas las prestaciones que serán garantizadas así como los responsables de cumplir lo jurídicamente establecido. La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico.

Ahora bien, cuando las autoridades competentes que conocen las características de un problema social, adoptan instrumentos jurídicos o promueven su expedición por el Congreso de la República, y tales instrumentos jurídicos no articulan una política pública cualquiera, sino que propenden por el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el juez de tutela puede ordenar que se respeten los criterios de racionalidad mínima anteriormente señalados. Ello puede implicar que se asegure la coherencia entre lo jurídicamente ordenado por normas adoptadas por los órganos competentes y los recursos necesarios para cumplir lo ordenado.

En algunas circunstancias puede ser imposible lograr, aún en el mediano plazo, esa coherencia. De constatarse que ello es así, es necesario ajustar lo prometido a lo realizable, lo cual podría representar la adopción de una medida que reduzca el alcance de la protección previamente establecida. Sin embargo, dicha medida debe cumplir estrictos requisitos, en especial asegurar

los mínimos de satisfacción del derecho limitado y no desconocer las áreas prioritarias que tienen mayor impacto sobre la población.

8.3.2. Advierte la Sala que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, *“el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto.”*¹⁴⁹ *Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.”*¹⁵⁰

El criterio sobre el control más estricto de toda aquella medida que constituya un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales ha sido también ampliamente aceptado por el derecho internacional.

El goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional - como los derechos sociales- depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. Un Estado dispone de un margen amplio de decisión al respecto. Sin embargo, de las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos plasmados en la Observación General 1¹⁵¹ adoptada por el Comité que interpreta dicho Pacto Internacional. Estos son: (i) la elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población; (ii) el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados; (iii) la divulgación periódica de los resultados alcanzados y de las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales –incluidas las organizaciones no gubernamentales- participen en la evolución de las políticas públicas pertinentes y se identifiquen las fallas, dificultades o circunstancias que inhiben la plena realización de los derechos con miras a su revisión o a la elaboración de nuevas políticas públicas más apropiadas.

El segundo requisito mínimo - diseño e implementación de políticas públicas conducentes a la progresiva realización de tales derechos- comprende varios elementos que cabe resaltar, siguiendo la Observación General N° 3 adoptada por el Comité del PIDESC.¹⁵² Primero, el Estado debe “adoptar medidas”, y,

¹⁴⁹ Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997.. Fundamento 8., SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵¹ Adoptada durante el tercer periodo de sesiones E/1989/22 (1989).

¹⁵² Adoptada durante el 5° periodo de sesiones. E/1991/23 (1990). Interpreta el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

por lo tanto, no es admisible la ausencia de respuesta estatal ante la no realización de los derechos. Segundo, tales medidas han de comprender “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, sin que los medios se puedan agotar en la expedición de normas. El Estado tiene la responsabilidad de identificar cuáles son los medios administrativos, financieros, educacionales, sociales etc. apropiados en cada caso y de justificar que éstos son en realidad los apropiados en vista de las circunstancias. Tercero, “en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral”. Cuarto, el objetivo de tales medidas es “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos”, lo cual implica que hay flexibilidad ante las limitaciones del mundo real pero también que las medidas deben estar encaminadas a avanzar, no a retroceder, empleando “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Quinto, “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos nacionales (apartado 9) e internacionales (apartado 13) de que se disponga” y protegiendo “a los miembros vulnerables de la sociedad” (apartado 12). Sexto, el margen de flexibilidad reconocido al Estado no lo exime de “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, niveles que han de tener “carácter prioritario” y comprometen “todo esfuerzo para utilizar los recursos que están a su disposición”.

Así, por ejemplo, en materia del derecho a la Salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, como intérprete autorizado del Pacto sobre la materia, y cuyos criterios son entonces relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales (CP art. 93), ha señalado las condiciones para la adopción de medidas que puedan llegar a implicar un retroceso. En particular, en su período No 22 de sesiones, el 11 de mayo de 2000, el Comité adoptó la “*Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art 12)*”, y señaló que cuando existen limitaciones de recursos que obstaculizan el pleno goce del derecho a la salud, para poder adoptar medidas que reduzcan el alcance de la protección existente, el Estado tiene que demostrar que esas medidas son necesarias y que “*se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles*” (Parr 32).

El Comité destaca en la Observación 14 que la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, por lo cual a pesar de la limitación de los recursos, el gobierno sigue obligado al menos en los siguientes cuatro aspectos: (i) La limitación de recursos no permite al Estado adoptar medidas que sean discriminatorias en el acceso a los servicios de salud (Parr 30); (ii) en principio las medidas que disminuyen la protección en la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto, por lo cual el Estado tiene que demostrar que éstas eran necesarias y que “*se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles*” (Parr 32); (iii) el Estado tiene la

obligación “concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización” de este derecho (Parr 31); y (iv) finalmente, existen unas obligaciones básicas en salud, que deben ser satisfechas en todo caso, sin importar los recursos de que dispone un Estado, como son el acceso no discriminatorio a los servicios de salud (Parr 43), y unas prioridades, que deben ser respetadas, como la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y la adopción de medidas para combatir las enfermedades epidémicas y endémicas (Parr 44).

Estas cuatro condiciones pueden ser aplicadas a todos los derechos que tengan una marcada dimensión prestacional, en razón de las condiciones específicas en que se encuentran sus titulares, y se pueden resumir en los siguientes parámetros. Primero, prohibición de discriminación (por ejemplo, no se podría invocar la insuficiencia de recursos para excluir de la protección estatal a minorías étnicas o partidarios de adversarios políticos); segundo, necesidad de la medida lo cual exige que sean estudiadas cuidadosamente medidas alternativas y que éstas sean inviables o insuficientes (por ejemplo, se han explorado y agotado otras fuentes de financiación); tercero, condición de avance futuro hacia la plena realización de los derechos de tal forma que la disminución del alcance de la protección sea un paso inevitable para que, una vez superadas las dificultades que llevaron a la medida transitoria, se retome el camino de la progresividad para que se logre la mayor satisfacción del derecho (por ejemplo, señalando parámetros objetivos que, al ser alcanzados, reorientarían la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho); y cuarto, prohibición de desconocer unos mínimos de satisfacción del derecho porque las medidas no pueden ser de tal magnitud que violen el núcleo básico de protección que asegure la supervivencia digna del ser humano ni pueden empezar por las áreas prioritarias que tienen el mayor impacto sobre la población. Pasa la Corte a definir tales mínimos.

9. Los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento.

En el apartado 5 se han sintetizado algunos de los derechos de los que son titulares las personas en situación de desplazamiento, de conformidad con las normas constitucionales e internacionales que vinculan a Colombia, así como con los criterios de interpretación compilados en el documento de los Principios Rectores.

Sin embargo, dadas las magnitudes actuales del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas. Por lo tanto, no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la

dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, resalta la Corte que existen ciertos *derechos mínimos* de la población desplazada que deben ser satisfechos *en cualquier circunstancia* por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación. ¿Cuáles son, entonces, estos derechos mínimos que deben ser siempre satisfechos?

Para definir el nivel mínimo de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas desplazadas, debe hacerse una distinción entre (a) el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados, y (b) la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados.

En cuanto a lo primero, es claro que las autoridades *en ningún caso* pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas –en la misma medida en que no pueden actuar de manera tal que afecten el núcleo esencial de los derechos de ninguna persona que se encuentre en el territorio colombiano -. En esa medida, no pueden los desplazados ser objeto de acciones por parte de las autoridades que atenten, por ejemplo, contra su integridad personal o contra su libertad de expresión.

En cuanto a lo segundo, observa la Sala que la mayor parte de los derechos reconocidos por la normatividad internacional y la Carta Política a las personas desplazadas imponen a las autoridades, por las circunstancias mismas en que se encuentran los desplazados, claras obligaciones de carácter prestacional, que necesariamente implicarán un gasto público –lo cual no obsta para clasificar algunos de tales derechos como fundamentales, puesto que según lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, tanto los derechos fundamentales como los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión prestacional a cargo del Estado como ya se anotó -. En criterio de la Corte, *los derechos de marcado contenido prestacional que forman parte del mínimo que siempre ha de ser garantizado a todos los desplazados son aquellos que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos* (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.). Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de imperativo y urgente cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tiene la misma prioridad, lo cual no significa que el Estado no deba agotar, al máximo posible, su capacidad institucional en asegurar el goce pleno de todos los derechos de los desplazados, como ya se dijo.

Cuando un conjunto de personas definido y determinable por el propio Estado de tiempo atrás no pueda gozar de sus derechos fundamentales debido a un estado de cosas inconstitucional, las autoridades competentes no pueden admitir que tales personas mueran o continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humana, a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos.

A partir de ese criterio, y con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, la Sala considera que los siguientes derechos mínimos encuadran bajo esta definición y, por ende, integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado:

1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que *“las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.”*¹⁵³

¹⁵³ La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: “De la Atención 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. Parágrafo. A la atención

También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

En este sentido, y en cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, debe precisar la Corte que la *duración* de la obligación estatal mínima de proveer ayuda humanitaria de emergencia es, en principio, la que señala la ley: tres meses, prorrogables hasta por otros tres meses para ciertos sujetos. Considera la Sala que este plazo fijado por el legislador no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que (a) fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto - organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y (b) otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados –es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia -.

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 hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -. Ello deberá evaluarse,

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

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.

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica *primaria* a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cubre a los padres de familia o acudientes –quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento- y a los menores –que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes -. Por su parte, el Estado está obligado, *como mínimo*, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público?. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su *acceso* a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.¹⁵⁴

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en

¹⁵⁴ Esta fue la orden impartida por la Corte en la sentencia T-215 de 2002 a la Secretaría de Educación Municipal demandada: Disponer el ingreso al sistema educativo de los niños tutelantes, usando los cupos disponibles en los colegios de la zona. Este trato preferente a los niños en condiciones de desplazamiento se justifica no sólo por ser la educación un derecho fundamental del que son titulares, como todos los demás menores de edad que se encuentren en territorio nacional, sino porque dadas sus condiciones de especial vulnerabilidad son sujetos de protección constitucional reforzada, lo cual se traduce en materia educativa en que si no se garantiza como mínimo su educación básica, ello agravará las repercusiones de su desplazamiento sobre su autonomía personal y el ejercicio de sus derechos.

condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de *identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.*

Vale la pena precisar que este derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material necesario para la iniciación del proyecto productivo que se formule o para garantizar su acceso al mercado laboral con base en la evaluación individual a la que haya lugar; si bien tal apoyo se debe necesariamente materializar a través de los programas y proyectos que las autoridades diseñen e implementen para tal fin, el deber *mínimo* y de *inmediato cumplimiento* que este derecho impone al Estado es el de acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial.

9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o

colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

10.Las órdenes

Esta Corporación ha emitido dos tipos de órdenes, dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos objeto de tutela. Ha proferido órdenes de ejecución simple, generalmente referidas a órdenes de abstención o de acción que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras. También ha dictado órdenes complejas, que exigen procesos de ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.¹⁵⁵

En el caso presente, la Sala Tercera de Revisión dará dos tipos de órdenes. Unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.

Las órdenes de carácter simple que también se dictarán en este proceso están dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la presente acción de tutela, y resultan compatibles con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

10.1. Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional.

En cuanto a las órdenes necesarias para superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales, la Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en

¹⁵⁵ En la sentencia T-595 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte hizo la siguiente distinción doctrinaria: “En síntesis, las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas. Estas prestaciones son también garantías puesto que no son meros enunciados de buenos propósitos y buenas intenciones que la administración, si así lo desea, puede tratar de alcanzar. Precisamente el avance progresivo en el cumplimiento de estas prestaciones se garantiza mediante procesos de ejecución compleja de los mandatos constitucionales, a diferencia de las garantías que impiden hacer las cuales son generalmente de ejecución simple puesto que se realizan en virtud de una orden de abstención dirigida al Estado que con su acción estaba violando o amenazando un derecho.”

el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias, y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios.

Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. Ello no implica que por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia.

10.1.1. Por ello, en primer lugar y dado que el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada es el órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención a la población desplazada, y que en dicho órgano participan las principales autoridades nacionales con responsabilidades en la materia, la Sala le comunicará del estado de cosas inconstitucional para que sea esta instancia la que determine la forma como pueda superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional.

En consecuencia, ordenará que a más tardar el 31 de marzo de 2004 ese órgano defina la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para atender los compromisos definidos en la política y establezca la forma como contribuirán a dicho esfuerzo la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional. Ello supone que tal instancia y sus miembros, en cumplimiento del deber de protección eficaz de los derechos de la población desplazada, determinen los mecanismos de consecución de tales recursos, adopten las decisiones que sean necesarias y establezcan alternativas viables para superar los posibles obstáculos que se presenten.

Con este mismo fin, y dada la importancia que tiene la consecución de recursos suficientes para la atención de la política como instrumento para superar el estado de cosas inconstitucional, es fundamental que al logro de este objetivo concurren el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de Planeación Nacional para que contribuyan a que las metas presupuestales que requiere la política de atención a la población desplazada se alcancen. Por ello, se comunicará especialmente esta sentencia a tales altos funcionarios mencionados para que dentro de la órbita de sus competencias adopten decisiones conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional. La obtención de tales recursos deberá realizarse

dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia y, de no ser posible, se aplicará lo dispuesto en esta sentencia.

Teniendo en cuenta que uno de los factores que ha generado la insuficiencia de recursos es el bajo compromiso de las entidades territoriales en la destinación de recursos apropiados para atender a la población desplazada, ya sea porque carecen de recursos suficientes o porque no han colocado como tema prioritario de la agenda política la atención de la población desplazada. Por ello, es preciso que tales entidades adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado, según el parágrafo 3 de dicho artículo. El gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, debe promover su creación. Las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán. Para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales y las territoriales, los alcaldes y gobernadores donde existan asentamientos de desplazados es necesario que tales decisiones sean adoptadas en un plazo breve y que se informe al Consejo Nacional de las decisiones adoptadas, a más tardar el 31 de marzo de 2004, a fin de que tales compromisos puedan ser tenidos en cuenta por ese órgano.

Por otra parte, dada la importancia de la cooperación internacional como mecanismo para complementar los recursos que apropien la Nación y las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, la Ministra de Relaciones Exteriores, dentro de la órbita de sus competencias, definirá la estrategia de promoción de esta política para que ésta reciba atención prioritaria de la comunidad internacional.

Si luego de establecer la dimensión del esfuerzo presupuestal requerido y de evaluar los mecanismos de consecución de tales recursos, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia concluye que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos tal como han sido definidos por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, así como en los documentos CONPES, en aras de los principios de transparencia y eficacia podrá redefinir tales compromisos de tal manera que exista concordancia entre las obligaciones jurídicas definidas mediante procesos democráticos por las autoridades competentes, de un lado, y los recursos efectivamente destinados a cumplir tales obligaciones. Dicha redefinición deberá hacerse públicamente, ofreciendo oportunidades suficientes de participación a los representantes de las asociaciones de desplazados, y expresando las razones específicas que justifican tal decisión, siempre que se le asegure a todos los desplazados el goce efectivo de sus derechos señalados en apartado 9 de esta sentencia. Esta

redefinición no tiene necesariamente que conducir a una disminución del alcance de los derechos de los desplazados. No obstante, si ello fuera ineludible, después de agotar todas las alternativas razonables, tales decisiones deberán cumplir con las condiciones establecidas en el apartado 8 de esta sentencia, esto es, no podrán ser discriminatorias, deberán ser medidas necesarias, ser temporales y condicionadas a que en un futuro, cuando las condiciones que llevaron a su adopción desaparezcan, se retome el camino del avance progresivo de los derechos. Y en todo caso, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad como seres humanos distintos y autónomos.

Adicionalmente, en razón a que el otro factor que contribuye al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno son las falencias en la capacidad institucional para implementar la política de atención a la población desplazada, que ha llevado a que el Estado no responda de manera oportuna y eficaz a la situación diferente y especial en que se encuentran los desplazados respecto del resto de la población en cada una de las tres etapas en que se ha dividido, se ordenará al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia.

10.1.2. A lo largo de este proceso se hizo evidente que buena parte de la población desplazada se le desconoce ese mínimo de protección que debe ser siempre satisfecho. La tardanza en atender las solicitudes de los desplazados y el tiempo demasiado largo que le toma al Estado proveer la ayuda humanitaria de emergencia, así como la baja cobertura de los distintos programas y la insuficiente información y orientación que reciben los desplazados, resaltan esa vulneración y la urgencia de adoptar los correctivos necesarios. Por lo tanto, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, deberá concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.

Teniendo en cuenta la incidencia que pueden tener las decisiones que adopte el Consejo Nacional sobre los derechos de la población desplazada, también es vital que se permita a quienes puedan verse afectados por una decisión, tomar parte en el proceso para su adopción.

Por lo anterior, en la adopción de las decisiones relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, deberá ofrecerse a las organizaciones que representan a la población desplazada la oportunidad de participar de manera

efectiva. Ello implica, como mínimo, conocer con anticipación la decisión proyectada, recibir la oportunidad para hacerle observaciones y que las observaciones que presenten a los proyectos de decisiones sean debidamente valoradas, de tal forma que haya una respuesta respecto de cada observación, pero sin que ello implique que se deban concertar las decisiones.¹⁵⁶

10.1.3. La Corte constató a través del estudio de los expedientes que varias autoridades y entidades encargadas de la atención a la población desplazada han incorporado la interposición de la acción de tutela como requisito previo para acceder a los beneficios definidos en la Ley 387 de 1997. Tal práctica resulta contraria al artículo 2 de la Carta, y da lugar a lo previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, que establece que el juez de tutela puede prevenir a las autoridades para que no repitan las acciones u omisiones que generaron la violación de los derechos. Por lo cual, en el caso presente, se prevendrá a las distintas autoridades para que no incurran de nuevo en dicha práctica manifiestamente contraria a los deberes de cualquier autoridad administrativa cuya finalidad es “servir a la comunidad” (artículos 2 y 209 C.P.), por lo cual la Constitución los considera “servidores públicos” (artículos 123 y 124 C.P.) cuya responsabilidad es definida por la ley.

Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe

¹⁵⁶ El inciso 2 del párrafo 1 del Artículo 6, Ley 387 de 1997, prevé la posibilidad de que Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, invite a representantes de las organizaciones de desplazados a participar en las reuniones de éste órgano, cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje. A falta de norma específica para el caso de la política de atención a la población desplazada, puee acudirse a las normas generales. Un ejemplo de tales disposiciones se encuentra en el Decreto 2130 de 1992, expedido en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución, estipuló en su artículo primero que corresponde a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Directores, Presidentes o Gerentes de entidades descentralizadas, Superintendentes y Jefes de entidades u organismos administrativos de la rama ejecutiva nacional, ejercer las siguientes funciones: "1. Señalar los proyectos de decisiones de carácter general que por razón de sus implicaciones sea conveniente colocar en conocimiento de los ciudadanos y grupos interesados para escuchar previamente sus opiniones al respecto"; "2. Disponer que se informe públicamente a los eventuales interesados, por los medios que estime adecuados, sobre el contenido básico, el propósito y los alcances de los proyectos de decisiones administrativas de carácter general a que hace referencia el numeral anterior. En el respectivo informe deberá señalarse el plazo dentro del cual se podrán presentar sus observaciones. En todo caso la autoridad administrativa adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general"; "3. Disponer el registro público de tales observaciones y de las respuestas que la entidad hubiere dado a las presentadas por quienes representen sectores significativos de la comunidad y por organizaciones no gubernamentales promotoras del interés público"; "9. Elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de estas funciones el cual deberá ser anexo al informe que presenten al Congreso de la República o al Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente en la oportunidad que éste señale".

disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.

10.1.4. Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados y detectado por la Sala al examinar los expedientes objeto de revisión, consiste en que con frecuencia las autoridades encargadas de atenderlos no se aseguran que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos, lo cual resulta contrario al deber de protección constitucional de los derechos previsto en el artículo 2 de la Carta y a los principios que orientan la política de atención a la población desplazados plasmados en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997. En efecto, de los expedientes se deduce que algunos funcionarios administrativos los someten a un eterno peregrinaje institucional y a trámites innecesarios, no les dan información oportuna y completa acerca de sus derechos o simplemente ignoran sus solicitudes. A este problema contribuye el hecho que quien adquiere la condición de desplazado en razón de la violencia no conoce sus derechos derivados de dicha condición. De tal manera que se ordenará a la Red de Solidaridad Social que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados para que les informen de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda. Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una *carta de derechos básicos* de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, *a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.*
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;

5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento.

10.2. Las órdenes necesarias para responder a las solicitudes de los accionantes en el presente proceso.

Tal como se recogió en los antecedentes de esta sentencia, las acciones de tutela se interpusieron ante la falta de respuesta de las instituciones a las solicitudes para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico, así como para el acceso a los servicios de salud, educación o para la prestación de ayuda humanitaria de emergencia, o para que se les inscribiera como desplazado en el Sistema Único de Registro. A través de la acción de tutela los actores esperan una respuesta de fondo y oportuna a sus solicitudes que se traduzca en la materialización de dichas ayudas.

Sin embargo, como también surge de los expedientes objeto de revisión, en muchos de los casos, los actores no cumplieron con el procedimiento definido para la obtención de la ayuda solicitada, ya sea porque no se postularon para el auxilio de vivienda, no presentaron un proyecto productivo, o no

adelantaron los trámites mínimos para la solicitud de la ayuda. En otros casos, los peticionarios cumplieron con todos los requisitos, recibieron una respuesta afirmativa de la entidad, pero están esperando que la ayuda solicitada fuera efectivamente entregada. Por lo anterior, dado que incluso entre peticionarios que interpusieron la acción de tutela de manera conjunta existe una situación distinta, no es posible ordenar de manera general que se entreguen las ayudas solicitadas, sino que es necesario que se examine cada caso separadamente para determinar si ha habido una violación de sus derechos.

En todo caso reitera la Sala que la acción de tutela no puede ser empleada para alterar el orden en que serán entregadas las ayudas solicitadas ni para desconocer los derechos de otros desplazados que no acudieron a la acción de tutela y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad.

10.2.1. En consecuencia, la Sala ordenará a las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso a alguno de los programas de estabilización económica –trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, etc.- y de vivienda, que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, si no lo han hecho todavía, den respuesta de fondo a las solicitudes de los peticionarios, siguiendo los lineamientos descritos anteriormente en el párrafo 10.1.3. Esta orden sigue la línea jurisprudencial fijada por la Corte en la materia, en casos similares a los que originaron la presente tutela, en especial las sentencias T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis y T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, sobre derecho a la vivienda; T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre protección de los derechos de petición y trabajo y acceso a las diferentes alternativas de consolidación económica; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, sobre vivienda y estabilización económica.

10.2.2. Acogiendo una orden similar a la dada por la Corte en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño en cuanto a la forma como deben ser resueltas las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, en la presente sentencia se ordenará a la Red de Solidaridad, que a través de las distintas seccionales de las zonas donde se encuentran los actores, adelante la evaluación de la situación de los peticionarios en un plazo no mayor a 8 días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, para determinar si cumplen las condiciones objetivas del desplazamiento y, en caso afirmativo, darles acceso inmediato a las ayudas previstas para su protección.

10.2.3. Igualmente, en relación con las solicitudes de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social, deberá adelantar las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se conceda efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada a los peticionarios. En lo que tiene que ver con las solicitudes de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social deberá iniciar dentro de los 8 días

siguientes a la notificación de este fallo, la evaluación, caso por caso, de la situación de los peticionarios para determinar si existen las condiciones objetivas de urgencia extraordinaria, que indican que tales personas no están en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o de restablecimiento socio económico, y se justifica la continuación de la ayuda humanitaria, independientemente de que el plazo de 3 meses y su prórroga hasta por otros 3 meses más haya sido superado. En el evento que las condiciones de urgencia extraordinaria o incapacidad para acceder a los programas de estabilización económica se presenten, la Red de Solidaridad Social deberá aplicar de manera preferente la Constitución, y continuar prestando dicha ayuda mientras tales condiciones subsistan.

10.2.4. En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema de seguridad social en salud y la entrega de medicamentos, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corte en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-419 y T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, y T-790 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adelanten de manera coordinada, si aún no lo han hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, y se les garantice el suministro de los medicamentos que requieran para su tratamiento.

10.2.5. En el caso de las solicitudes de acceso efectivo al sistema educativo de los menores de edad hasta los 15 años, teniendo en cuenta lo ordenado por esta Corporación en su jurisprudencia, en particular en las sentencias T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, se ordenará a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de un mes, contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de educativo.

10.2.6. En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la Corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001.

10.2.7. En relación con las solicitudes de conformación de comités territoriales para la creación de programas especiales de estabilización económica, vivienda o seguridad alimentaria, la Corte no dará una orden específica en este sentido, no sólo porque no existe un derecho constitucional fundamental a que se conforme un órgano como ese con dicho propósito. No obstante, las órdenes generales dirigidas a superar el estado de cosas constitucional comprenden dicha solicitud puesto que cada entidad territorial, dentro de lo dispuesto por las normas vigentes, habrá de determinar la forma como cumplirán con el deber de protección a la población desplazada, lo cual podrá incluir la conformación de tales comités.

10.2.8. En cuanto a la solicitud de declarar que las omisiones del Director de la Red de Solidaridad Social constituyen causal de mala conducta, la Corte también se abstendrá de dictar una orden en este sentido, pues no existe un derecho genérico a que se sancione por las acciones u omisiones de otros funcionarios a quien la Ley 387 de 1997 asignó una responsabilidad principal de coordinación de la respuesta institucional a un problema de la magnitud y complejidad del desplazamiento forzado. La determinación de la existencia de una falta disciplinaria corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual analiza en cada caso concreto si se ha incurrido o no en una causal de mala conducta previamente definida por el legislador.

10.2.9. En cuanto a la solicitud para una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar, la Sala, teniendo en cuenta la especial protección de la mujer cabeza de familia según lo indicado en el apartado 3 de esta sentencia, concederá la tutela.

Aun cuando, de conformidad con lo que establece el Decreto 2591 de 1991 los términos para el cumplimiento de las órdenes se cuentan a partir de la notificación del fallo, nada impide que el Director de la Red de Solidaridad y los demás funcionarios responsables de la política de atención a la población desplazada a quienes se les comunique el presente fallo, agilicen el cumplimiento de las órdenes, a fin de garantizar en el menor tiempo posible los derechos a la población desplazada.

Para asegurar el cumplimiento de estas órdenes por parte de las distintas autoridades, se comunicará la presente sentencia al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación para que, dentro de la órbita de sus competencias, efectúen un seguimiento del cumplimiento del presente fallo y vigilen la actuación de las autoridades.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

SEGUNDO.- COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, dicho estado de cosas inconstitucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de los plazos que a continuación se indican:

- a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.
- b. Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos

establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia.

- c. Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.

TERCERO – COMUNICAR, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004.

CUARTO - ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia.

QUINTO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia.

SEXTO.- COMUNICAR, por Secretaría General, la presente sentencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para lo de su competencia.

SEPTIMO. -COMUNICAR, por Secretaría General, la presente sentencia a la Ministra de Relaciones Exteriores, para lo de su competencia.

OCTAVO.- PREVENIR a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley. Tales servidores públicos deberán atender oportuna y eficazmente las peticiones, en los términos de la orden décima de esta sentencia.

NOVENO.- Comunicar la presente sentencia al Director de la Red de Solidaridad Social para lo de su competencia y **ORDENARLE** que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa la *carta de derechos básicos* de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno señalada en el apartado 10.1.4. de esta sentencia y establezca mecanismos para verificar que ello realmente suceda.

DÉCIMO.- En relación con las órdenes puntuales para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico, la Red de Solidaridad Social, el Inurbe o quien haga sus veces, FUDUIFI o quien haga sus veces, INCORA o quien haga sus veces, así como las entidades encargadas de estos programas a nivel departamental y municipal, deberán contestar de fondo, de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los actores en el presente proceso, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- 1) incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios;
- 2) Informar al peticionario dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;
- 3) Informar al peticionario dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda;
- 4) Si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá;
- 5) Si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que lo reciba efectivamente.
- 6) En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados.

DÉCIMO PRIMERO – ORDENAR a la Red de Solidaridad, que a través de las distintas seccionales de las zonas donde se encuentran los actores,