

## CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA SENTENCIA T-025/04

### ANTECEDENTES:

Bajo el expediente T-653010, fueron acumulados otros 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares.<sup>1</sup> Salvo algunas excepciones, los tutelantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.<sup>2</sup> Se trata de personas víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos en promedio hace más de un año y medio, la mayoría de los cuales recibieron algún tipo de ayuda humanitaria de emergencia durante los tres meses siguientes a su desplazamiento, pero ésta no llegó a todos y no siempre fue oportuna y completa.

Los demandantes interpusieron acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales, por considerar que dichas autoridades no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria.

Por lo anterior, los accionantes interponen acción de tutela para que sus peticiones sean resueltas de fondo y en un tiempo claro y determinado. La mayoría de los jueces de instancia denegaron las tutelas presentadas por los actores. Algunos de los jueces de instancia concedieron la tutela para la protección de los derechos de la población desplazada, 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, vulnera garantías constitucionales.

### CONSIDERACIONES:

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*”; (b) “*un verdadero estado de emergencia social*”, “*una tragedia nacional*” y “*un serio peligro para la sociedad política colombiana*”; y, más recientemente, (c) un “*estado de cosas inconstitucional*”.

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:

El derecho a la vida en condiciones de dignidad, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros

---

<sup>1</sup> Los accionantes se encuentran ubicados actualmente en las siguientes capitales de departamento y municipios: Armenia, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Calarcá, Cali, Florencia, Girón, Ibagué, Itagüí, Medellín, Neiva, Obando, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Popayán, Riohacha, Taminango y Villavicencio.

<sup>2</sup> Algunos de los accionantes interpusieron la acción de tutela para ser inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, sus nombres aparecen detallados en la parte resolutive de esta sentencia.

grupos especialmente protegidos “*en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse*”. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo. 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*”. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida. El derecho a la integridad personal. El derecho a la seguridad personal. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades. El derecho a una alimentación mínima. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad. El derecho a una vivienda digna. El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir los efectos de la guerra. 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. El derecho a la igualdad, dado que a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes es su situación de desplazamiento que se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad.

Los derechos vulnerados y la respuesta del juez de tutela en casos que comprenden varios núcleos familiares, 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. 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.

### **La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado**

La Corte constata que la política pública sobre desplazamiento forzado existe. La atención humanitaria de emergencia debe ser suministrada por la Red de Solidaridad Social. El acceso a dicho componente está limitado a tres meses prorrogables excepcionalmente por otros tres. Por su parte, la ejecución de programas de estabilización socioeconómica depende de la disponibilidad presupuestal. A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada. Esta Sala encuentra que los bajos resultados de la respuesta estatal, 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.

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, 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. Si bien no puede la Corte no puede solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, puede adoptar correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia.

### **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. Sin embargo, no se han dado órdenes dirigidas a superarlo.

Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población 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. En segundo lugar, el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela. 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. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población y adoptará los remedios judiciales correspondientes.

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. El Estado debe adoptar e implementar las políticas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados. Por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar medidas ostensiblemente regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia.

Además, resalta la Corte que existen ciertos *derechos mínimos* de la población desplazada que deben ser satisfechos *en cualquier circunstancia* por las autoridades.

Para definir el nivel mínimo debe hacerse una distinción entre (a) el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales y (b) la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales. 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. 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, la mayor parte de los derechos reconocidos por la normatividad internacional y la Carta Política a las personas desplazadas imponen a las autoridades, obligaciones de carácter prestacional, que necesariamente implicarán un gasto público.

A partir de ese criterio, y con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, la Sala considera que los siguientes son derechos mínimos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado: El derecho a la vida, los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral, el derecho a la familia y a la unidad familiar, el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, el derecho a la salud, el derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años; finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen.

### **Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional**

La Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en 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.

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, 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. Adicionalmente, en razón a que el otro factor que contribuye al estado de cosas inconstitucional son las falencias en la capacidad institucional para implementar la política de atención a la población desplazada, se ordenará al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que adopte un programa de acción.

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. 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, por lo cual, se prevendrá a las distintas autoridades para que no incurran de nuevo en dicha práctica contraria a los deberes de cualquier autoridad administrativa.

Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados, consiste en que con frecuencia las autoridades no se aseguran que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos. 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. 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 cuáles son sus derechos.

En muchos de los casos, los actores no cumplieron con el procedimiento definido para la obtención de la ayuda solicitada, en otros casos, los peticionarios cumplieron con todos los requisitos, por lo tanto la Corte considera que 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 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, den respuesta de fondo a las solicitudes de los peticionarios. Igualmente, en relación con las solicitudes de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, de acceso efectivo al sistema de seguridad social en salud y la entrega de medicamentos. 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, 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. 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, concederá la tutela.

## **SENTENCIA**

La sala resuelve:

**DECLARAR** la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada.

**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 diseñe e implemente un plan de acción dando especial prioridad a la ayuda humanitaria.

**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 adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas.

ORDENAR al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada 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.

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.

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.

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, la *carta de derechos básicos* de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno

ORDENAR a la Red de Solidaridad adelante la evaluación de la situación de los peticionarios en un plazo no mayor a 8 días, para determinar si cumplen las condiciones objetivas del desplazamiento y, en caso afirmativo, darles acceso inmediato a las ayudas previstas para su protección.

ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que respecto de quienes se encuentran inscritos en el Sistema Único de Registro de Desplazados, realice todas las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días, se entregue la ayuda humanitaria solicitada, los oriente sobre el acceso a los demás programas de atención para población desplazada y, en caso de que hayan presentado alguna otra solicitud para recibir acceso a los servicios de salud, medicamentos, educación para sus hijos menores, acceso a los programas de estabilización económica o vivienda les responda de conformidad con la ordenado en los ordinales décimo a décimo cuarto de esta sentencia

ORDENAR 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, adelanten de manera coordinada todas las acciones necesarias para garantizar a los accionantes que así lo hayan solicitado, el acceso efectivo al sistema de educativo.

Texto completo disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>