

REPUBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
SALA TERCERA DE REVISIÓN**

COMUNICADO DE PRENSA

Expedientes T-653010 y acumulados

SENTENCIA T-025 DE 2004

Febrero 6 de 2004

1. En esta sentencia, la Corte decidió declarar que la situación en que viven los desplazados representa un “estado de cosas inconstitucional”. La Corte adoptó esta determinación debido a la situación de desconocimiento masivo, generalizado y sistemático de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia, y a las falencias estructurales de la respuesta estatal que comprometen varias entidades públicas. En el pasado, desde 1997, la Corte, a través de sus diferentes Salas, impartió en 17 sentencias órdenes específicas que no han conducido a que se corrijan las vulneraciones a los derechos de los desplazados.

2. En el presente fallo la Sala Tercera revisó 109 procesos, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas, ubicados en diferentes lugares del territorio nacional (Armenia, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Calarcá, Cali, Florencia, Girón, Ibagué, Itagüí, Medellín, Neiva, Obando, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Popayán, Riohacha, Taminango y Villavicencio). Algunas de las entidades demandadas son integrantes del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Red de Solidaridad Social, entre otros). También fueron demandados algunos gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales en donde se encuentran radicados los accionantes, y algunos gerentes o directores de entidades descentralizadas del nivel nacional tales como el Instituto Nacional de la Reforma Urbana (Inurbe), o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

3. La Sala analizó cuidadosamente los hechos invocados y demostrados en estas acciones de tutela que presentan la situación de los desplazados y estudió los informes de evaluación de la gestión estatal en esta materia aportados al proceso por la Red de Solidaridad Nacional y otras entidades públicas, así como por varias organizaciones sociales especializadas en encontrar solución a esta crisis humanitaria.

4. Los derechos fundamentales que la Sala estimó violados fueron los siguientes: derecho a la 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. Esto, (i) por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, y específicamente su grave deterioro alimentario y de salud, y (ii) por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, que se evidencia, por ejemplo, en que, según varios informes aportados al proceso, más de la mitad de las personas registradas como desplazadas (57%) no están recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia; y en que el 80.5% de ellos no accede a programas de generación de ingresos que les permitan subsistir digna y autónomamente. Igualmente se constatan resultados insuficientes en relación con la cobertura de las políticas de salud de la población desplazada, y de acceso de los menores desplazados a la educación.

5. De las pruebas estudiadas por la Corte, si bien se aprecia un logro significativo en la reducción del número de nuevos desplazados, se identificaron dos problemas estructurales de la política pública estatal de atención a la población desplazada, los cuales vienen de tiempo atrás y se encuentran presentes en todas las etapas y componentes de la respuesta estatal. Estos problemas son:

(i) La asignación insuficiente de recursos para la atención a la población desplazada, la cual, a pesar de haber aumentado durante el periodo 1998-2002, no creció en concordancia con la magnitud del fenómeno, y, posteriormente, disminuyó en términos absolutos para el año 2003, según datos aportados por el Ministerio de Hacienda. Los recursos asignados han sido de lejos insuficientes para obedecer los mandatos de la Ley 387 de 1997, concretados por documentos aprobados por el CONPES, respecto de la protección de los derechos de la población desplazada, y los deberes del Estado al respecto.

(ii) Las falencias en la capacidad institucional del Estado para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de los desplazados, lo cual se manifiesta en todos los niveles de la política pública, principalmente en la aplicación de las normas legales expedidas en 1997 por el Congreso de la República y desarrolladas por el Ejecutivo mediante numerosos decretos y directivas presidenciales.

6. Para remediar dicho estado de cosas inconstitucional, la Corte ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia, responsable de “garantizar” los recursos económicos para proteger los derechos de los desplazados, que adopte las decisiones encaminadas a asegurar la coherencia entre, de un lado, los compromisos que, mediante leyes y decretos, ha adquirido el Estado con todos los desplazados y, de otro lado, los recursos realmente destinados a lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados y la capacidad institucional para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de la población desplazada. La Corte fijó el 31 de Marzo como fecha límite para definir cómo se logrará dicha coherencia entre lo jurídicamente debido y lo realmente cumplido y concedió un año para que se consigan los recursos suficientes o, de no ser posible, se redefinan las prioridades de manera pública y transparente, después de permitir la participación de las organizaciones que representan a los desplazados en la adopción de estas decisiones. Así, en lugar de ordenar directamente gasto público, la Corte dispuso que las autoridades respalden los compromisos adquiridos por ellas mismas con los recursos suficientes y la capacidad institucional adecuada.

7. El primer deber del Consejo Nacional es “garantizar” dentro del plazo de un año los recursos suficientes para cumplir todos los deberes legales vigentes. No obstante, si ello resultare imposible dada la magnitud del problema, el Consejo Nacional deberá anunciar públicamente

cuáles son las prioridades que serán plenamente financiadas. Si dicha redefinición llegare a implicar la reducción del ámbito de protección previsto en las normas vigentes que hasta la fecha han sido incumplidas, en todo caso deberá asegurarse a los desplazados el goce efectivo de sus derechos básicos, en especial recibir oportunamente la ayuda humanitaria de emergencia durante los plazos fijados en la ley, acceder a los servicios de salud, recibir ofertas viables para la generación de ingresos propios que les permitan subsistir digna y autónomamente y retornar o restablecerse de manera voluntaria en condiciones de seguridad. El Consejo Nacional tiene seis meses para culminar las acciones encaminadas a que el Estado logre también desarrollar la capacidad administrativa para garantizar el goce efectivo del derecho al mínimo vital de los desplazados. También informará públicamente, cada mes, sobre los avances alcanzados.

8. La Corte también ordenó que los funcionarios administrativos se abstengan de exigirle a los desplazados que presenten acciones de tutela como única vía para acceder a los programas y proyectos estatales. Ordenó que los servidores públicos respondan dentro de los 15 días siguientes a su presentación, como lo dispone la ley, las peticiones que en el futuro les sean formuladas. Comunicó la sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que vigile el cumplimiento de ese deber.

9. Además, como la Corte constató que los desplazados no conocen sus derechos básicos, ordenó a la Red de Solidaridad Social informar a los desplazados 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.

10. Las órdenes anteriores benefician a todos los desplazados del país cuyos derechos son desconocidos debido al “estado de cosas inconstitucional”. Respecto de las personas que interpusieron las tutelas, la Corte impartió numerosas órdenes específicas para proteger sus derechos, y fijó plazos breves de 5, 8 y 15 días, según el caso, para que se remedie la vulneración de sus derechos fundamentales.

11. El estado de cosas inconstitucional fue comunicado para lo de su competencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Interior y de la Justicia, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Director de la Red de Solidaridad Social.

Carta de derechos básicos del desplazado que deberá ser comunicada a través de la Red de Solidaridad Social a todos los desplazados:

Cualquier persona víctima del desplazamiento forzado:

- Tiene derecho a ser registrado como desplazado, sólo o con su núcleo familiar.
- 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;
- Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más 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.*
- 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;
- 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;
- 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.
- Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.

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;

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.

TABLA DE CONTENIDO – SENTENCIA T-025 DE 2004

- I. ANTECEDENTES. 1
 - 1. Hechos . 1
 - 2. Las decisiones que se revisan. 13
- II. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA TERCERA REVISIÓN. 16
- III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 16
 - 1. Competencia. 16
 - 2. Problemas jurídicos a resolver y resumen del argumento y de la decisión. 16
 - 2.1. Problemas Jurídicos. 17
 - 2.2. Resumen del argumento y de la decisión. 19
 - 3. La legitimación de las asociaciones de desplazados para la interposición de acciones de tutela para la protección de los derechos de sus asociados. 21
 - 4. La supuesta existencia de temeridad. 23
 - 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. 28
 - 5.1. Derechos fundamentales de la población desplazada reiteradamente protegidos en casos concretos por esta Corte. 28
 - 5.2. Gravedad del fenómeno del desplazamiento interno por los derechos constitucionales que resultan vulnerados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración. 30
 - 5.3. Las órdenes dictadas para la protección de los derechos de las población desplazada 38
 - 6. Identificación de las acciones u omisiones estatales que configuran una violación de los derechos constitucionales de los desplazados. 40
 - 6.1. La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado. 43
 - 6.2. Los resultados de la política pública de atención a la población desplazada. 46
 - 6.3. Los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada. 47
 - 7. La constatación de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. 59
 - 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. 65

9. Los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento. 74

10. Las órdenes 79

10.1. Ordenes para la superación del estado de cosas inconstitucional. 80

10.2. Las órdenes necesarias para responder a las solicitudes de los accionantes en el presente proceso. 86

IV. DECISION 89

INDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: Resumen de las sentencias de tutela (T-653010 y acumulados) revisadas en este proceso 115-171

ANEXO 2: Resumen de las pruebas aportadas por entidades públicas y organizaciones. 172-183

ANEXO 3: Los deberes del Estado en relación con la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, según los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno (1998). 184-202

ANEXO 4: Resumen de las sentencias de la Corte Constitucional sobre los derechos de la población desplazada valoradas en la presente sentencia. 203-226

ANEXO 5: La política estatal de atención a la población desplazada: Descripción y observaciones relevantes para la decisión adoptada en la presente sentencia. 227-305

A. Descripción 227-243

B. Observaciones 244-305