

Sentencia T-1346/01

DESPLAZADOS INTERNOS-Concepto

Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de “desplazados internos” han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno.

DESPLAZADOS INTERNOS-Víctimas de la violencia

En Colombia, es sabido que el fenómeno sociodemográfico del desplazamiento forzado por la violencia, ha venido adquiriendo durante las últimas décadas enormes proporciones a causa de la confrontación armada que adelantan las fuerzas del orden y los grupos que se encuentran al margen de la ley. Dicho problema presenta una mayor relevancia en el contexto de la situación nacional actual, no solo porque produce un efecto negativo para la estructura social, económica y política del país, sino además, porque en forma masiva y continua, afecta o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales y sociales de las personas que lo padecen, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la paz, al trabajo, a la dignidad humana, a la libertad de locomoción, a la salud, a la educación y, por consecuencia, a la vivienda en condiciones dignas.

DESPLAZADOS INTERNOS-Obligaciones del Estado

La jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que es a la Rama Ejecutiva del Poder Público, en cabeza del Presidente de la República y de las autoridades regionales, a quienes compete velar por la protección de todos aquellos nacionales que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia. De esta manera, cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada, para que cese la vulneración masiva de los derechos fundamentales de estas personas que son víctimas de la violencia, ha considerado la Corte que es la tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de que son titulares estos grupos marginados, particularmente, ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados.

DESPLAZADOS INTERNOS-Juez constitucional no puede pronunciarse sobre orden de desalojo

Siguiendo los criterios legales y jurisprudenciales que delimitan el ámbito de aplicación de la acción de tutela, a juicio de esta Sala, no es posible que el juez constitucional entre a tomar medidas en relación con el proceso policivo que concluyó con la orden de desalojo de los ocupantes del predio “La Reliquia”. No solo por cuanto se trata de una decisión legítima adoptada por autoridad competente en ejercicio de funciones atribuidas por el Ordenamiento Positivo para la defensa de los derechos constitucionales, sino además, porque de las pruebas aportadas a este proceso se extrae que la demandante no acreditó tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión. Por el contrario, la actora fue clara en manifestarle al juez de tutela que su permanencia en el mismo tiene un carácter temporal, circunscrito a la solución que el gobierno pueda darle a su problema de albergue.

DESPLAZADOS INTERNOS-Problema de vivienda

Independientemente de las soluciones definitivas que el municipio de Villavicencio -en coordinación con otras autoridades locales y nacionales- pueda adoptar para resolver hacia el futuro el problema de vivienda de la población desplazada, ni del escrito de contestación de la demanda, ni de la respuesta al auto de pruebas, se deduce que dicha autoridad haya procurado las medidas necesarias para garantizarle a la actora y a su familia la estancia en un albergue provisional, ni tampoco que les haya proporcionado la atención de urgencia que requieren como consecuencia del desalojo del predio. Para la cabal protección de los derechos fundamentales de los desplazados del predio, no es entonces suficiente que la Alcaldía se proponga adelantar algunos programas de Vivienda de Interés Social y de estabilización económica, que por lo demás no cuentan con los recursos suficientes para desarrollarse, ya que la atención que ellos requieren es de carácter urgente, en procura de obtener de las autoridades una solución a su problema de albergue provisional en condiciones dignas. En relación con este punto, cabe recordar que, según lo ha dicho la jurisprudencia, el Estado tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de sus derechos, obligación que genera, consecuencialmente, el derecho de los mismos a ser atendidos por las autoridades “con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana.”

DESPLAZAMIENTO FORZADO-No requiere ser declarado por entidad pública o privada/**REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS**-Interpretación de normas

No sobra recordar que, en palabras de la propia Corte, el desplazamiento forzado, al ser una situación de hecho, no exige como requisito indispensable para su debida atención, un reconocimiento o una declaración por parte de las autoridades públicas o de los organismos privados que atiendan este tipo de situaciones. Para estos efectos, la aplicación de las normas sobre el Registro Nacional de Desplazados deben interpretarse con un criterio teleológico como lo es el de la inminencia de la necesidad de protección de los derechos vulnerados por la situación de emergencia social. A lo anterior habrá de agregarse que el criterio esgrimido por la entidad demandada, en el sentido de que la actora no había seguido el conducto regular para obtener los beneficios que le corresponden en su calidad de desplazada, parece haber sido revaluado por la propia entidad si se tiene en cuenta que, en escrito dirigido a esta Sala, afirmó que la actora, en observancia de los programas de estabilización económica para desplazados, había presentado un proyecto económico que le fue aprobado y cuya ejecución no podía iniciarse por falta de recursos.

Referencia: expediente T- 466667

Peticionaria: Martha Patricia Forero Vargas.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil -presidente-, Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Uprimny Yepes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela radicado con el número T 466667, instaurado por Martha Patricia Forero Vargas contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

La Señora Marta Patricia Forero Vargas, actuando en su propio nombre y en el de sus hijos menores Juan Carlos Ruiz Forero, Walter Ruiz Forero y Edison Alberto Ruiz Forero, mediante escrito del 27 de febrero de 2001, formuló acción de tutela solicitando la protección de los derechos fundamentales de los niños, y en particular, de sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad física, a no ser desplazados nuevamente, los cuales considera “amenazados ante el eventual desalojo violento por la Alcaldía Municipal [de Villavicencio] en el predio conocido como La Reliquia”, sin que previamente el gobierno le haya dado una solución definitiva de albergue.

En su escrito de demanda, solicita la actora que, en cuanto el juez constitucional encuentre que existen otros medios de defensa judicial para precaver la amenaza alegada, la tutela le sea concedida como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2. Los hechos.

- Afirma la accionante que desde el 19 de diciembre de 2000 se encuentra con sus menores hijos en condición de desplazados de la violencia, haciendo parte de las 3.500 familias que en el municipio de Villavicencio ocupan el predio “La Reliquia”.

- Destaca que la ocupación en el predio La Reliquia tiene un carácter “... temporal hasta tanto se nos ofrezca una solución real para nuestro desplazamiento forzado”.

- Señala que en relación con este predio se viene adelantando un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, promovido por el gerente de CAVIVIR en su condición de agente interventor del predio.

- Sostiene que mediante resolución N°0127 del 31 de Octubre de 2000, la Alcaldía decretó el desalojo de las familias que ocupamos el predio la Reliquia y fijó como fecha de la diligencia de lanzamiento el 9 de noviembre de 2000, para lo cual se comisionó a la inspección de policía del barrio 20 de Julio.

- Aduce que algunos de los ocupantes del predio otorgaron poder a abogados por considerar que tenían derechos de posesión, razón por la cual la diligencia fue suspendida indefinidamente en espera de que el apoderado de la parte actora aportara un listado de las personas que tienen derechos sobre el predio en cuestión.

- Señala igualmente que algunos de los abogados y ocupantes del predio solicitaron la nulidad de la diligencia de lanzamiento y la revocatoria directa de la resolución que lo decretó, sin que se haya tenido éxito en la promoción de estas pretensiones.

Los hechos anteriormente descritos, en concepto de la accionante, vulneran sus derechos como desplazada a la vida digna, a la vivienda y los derechos de los niños.

3. Fundamento de la acción.

La peticionaria fundamenta su pretensión en las siguientes consideraciones.

- La actuación de la Alcaldía de Villavicencio, está vulnerando sus derechos y los de 3.500 familias desplazadas a la vida digna, la integridad, los derechos a no ser desplazados nuevamente y los derechos de los niños, al haberse proferido por parte del ente accionado la resolución N°0127 de 2000 en la cual ordena su lanzamiento por ocupación de hecho en calidad de ocupantes del Predio "La Reliquia".

- Afirma igualmente que la razón de su permanencia en el predio en mención se justifica en cuanto se encuentra a la espera de una reubicación de carácter definitivo por parte del gobierno, en su condición de desplazada del Municipio del Retorno (Guaviare).

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

En primera instancia conoció la acción el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio, el cual denegó el amparo con base en los siguientes argumentos:

- Señala él a quo que en consideración a que el contexto de la demanda se encuentra dirigido a controvertir la resolución administrativa N°.0127 que ordena el lanzamiento de los ocupantes del predio "La Reliquia" la accionante debe acudir ante la justicia ordinaria, para discutir la citada resolución por medio de la cual se decretó el desalojo.

- Aduce igualmente que la actora, para actuar en nombre de otra persona debe encontrarse legitimada para ello, y en el presente caso, no se vislumbra que la tutelante tenga legitimación para actuar en nombre de las 3,500 familias que se dice son desplazadas.

2. Impugnación

La accionante interpuso recurso de apelación contra la providencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio el 12 de marzo del presente año. Como argumentación del recurso de alzada la accionante señaló que el *a quo* denegó el amparo solicitado, basándose en una consideración formal, y no examinó la situación de hecho.

3. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio, mediante sentencia del 8 de mayo de 2001 confirmó el fallo del *a quo*, señalando que si bien la condición de personas desplazadas por la violencia exige que el Estado les facilite la reubicación y el albergue provisional, ello no es óbice para que se vulneren el derecho a la propiedad a otras personas. Además, agrega que la autoridad municipal ha estado al tanto de la situación de los ocupantes del predio "La Reliquia" por lo que no se observa vulneración a los derechos invocados.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

a) Oficio SO-403 de marzo de 2001, mediante el cual la Secretaria de Gobierno de Villavicencio le informó al juez de primera instancia las circunstancias que dieron origen a la presente acción de tutela. En algunos de los apartes del oficio la entidad sostiene:

"En atención a la acción de tutela referenciada, me permito manifestarle que la Alcaldía Municipal en ningún momento ha violado derecho fundamental alguno de los tutelantes, como quiera que el proceso policivo de LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO, se llevó a cabo conforme a lo establecido en el artículo

302 y ss del Código de Policía del Meta.

En primer lugar es de resaltar que la acción policiva de lanzamiento por Ocupación de Hecho está estatuida para proteger a la persona que se le hubiere privado de hecho de la tenencia material de un inmueble sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito. Es un procedimiento breve y sumario que busca, una vez se tenga certeza de los hechos, dar desalojo a las personas que clandestinamente han ocupado un predio.

La orden de lanzamiento emanada por este Despacho mediante la Resolución N°0127 de 31 de octubre de 2000, va dirigida contra Personas Indeterminadas, quienes dentro de las oportunidades procesales no demostraron tener derecho alguno para estar ubicado en el predio La Reliquia, como de igual forma, en el desarrollo de esta, no se aportó certificación o constancia que demostrara la calidad de desplazado de estos ocupantes de hecho, dejando claro que la única entidad que por Ley certifica tal calidad es la Red de Solidaridad Social.”

b) Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la actora, y del Registro Civil de sus hijos Juan Carlos Ruiz Forero (16 años), Walter Ruiz Forero (10 años) y Edison Alberto Ruiz Forero (17 años).

c) Copia de la comunicación de fecha 19 de febrero de 2001, mediante la cual el Coordinador de la Unidad Territorial Meta, Red de Solidaridad Social, remite al Hospital Departamental la atención en salud de la accionante y de sus hijos, dejando constancia que ellos **“se encuentran incluido(s) en el Registro Nacional de Desplazados y necesita(n)la atención en salud (salud integral)”**. (Negrillas fuera de texto).

d) También se encuentra anexo al expediente toda la documentación referida al proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que se adelanta en el predio denominado La Reliquia, ubicado en el sector urbano del municipio de Villavicencio (folios 26 a111). Particularmente, aparece a folio 31, la resolución 0127 de 31 de octubre de 2000, “Por medio de la cual se ordena un Lanzamiento por Ocupación de Hecho”.

Por otra parte, esta Sala de revisión, mediante auto del 27 de septiembre del presente año, solicitó a la Alcaldía de Villavicencio el envío de la siguiente información:

- Si de acuerdo con lo ordenado por la Resolución N° 0127 del 31 de octubre de 2000, ya se produjo el desalojo de los habitantes del predio “La Reliquia”.

- Si la alcaldía en cumplimiento de lo preceptuado por la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, ha tomado las medidas necesarias para suministrar atención de urgencia a los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, especialmente a la accionante la Señora Martha Patricia Forero Vargas.

e) La Alcaldía de Villavicencio, mediante comunicación remitida a esta Corporación el 8 de noviembre de 2001, dio respuesta a los cuestiones planteadas, manifestando lo siguiente:

“En relación con la fecha de desalojo de los habitantes del Predio La Reliquia, la Inspección del 20 de Julio, fijó para tal procedimiento el día 22 de noviembre a la hora de las 9:00 a.m,”

“...”

“En relación con la Coordinación de los gobiernos Departamental y Nacional, la atención y programas de reubicación o retorno, así como estabilización económica, las medidas, particularmente de la señora MARTHA PATRICIA FORERO VARGAS y sus menores hijos se tiene, que como integrantes de esa gran comunidad habitante ubicada en ese sector, por igual será

beneficiaria de los planes y programas que deban emprenderse a través de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio -VILLAVIVIENDA- y que(sic) la incluye la reubicación para hacer posible la estabilización económica entre otros..”

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con lo estatuido en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El problema Jurídico Planteado

Teniendo en cuenta los hechos de la demanda y las decisiones proferidas en primera y segunda instancia, en el presente caso le corresponde a la Corte determinar:

- Si la acción de tutela es el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de los desplazados presuntamente amenazados por una autoridad pública.

- Si la Alcaldía de Villavicencio, a través de la Resolución N° 0127 del 31 de octubre de 2000, mediante la cual se ordenó el lanzamiento por ocupación de hecho de los ocupantes del predio “La Reliquia”, amenazó los derechos de la actora y de sus menores hijos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad física y a no ser desplazados nuevamente. Concretamente, por cuanto no se les ha resuelto el problema de albergue.

3. Consideraciones de la Sala.

3.1 Los derechos fundamentales de los desplazados y su protección por vía de tutela.

Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de “desplazados internos” han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley¹ y la jurisprudencia constitucional², puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno.

Sobre este particular, la Corte Constitucional, en la sentencia T-227 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero.), tuvo oportunidad de señalar que:

“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos

¹ Confrontar Ley 387/97 artículo 1

² Al respecto, ver sentencias: T-327/01, T-227/97 y SU 1150/00

condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

En Colombia, es sabido que el fenómeno sociodemográfico del desplazamiento forzado por la violencia, ha venido adquiriendo durante las últimas décadas enormes proporciones a causa de la confrontación armada que adelantan las fuerzas del orden y los grupos que se encuentran al margen de la ley. Dicho problema presenta una mayor relevancia en el contexto de la situación nacional actual, no solo porque produce un efecto negativo para la estructura social, económica y política del país, sino además, porque en forma masiva y continua, afecta o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales y sociales de las personas que lo padecen, entre otros, sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la paz, al trabajo, a la dignidad humana, a la libertad de locomoción, a la salud, a la educación y, por consecuencia, a la vivienda en condiciones dignas. Con razón, la Corte ha venido sosteniendo en algunos pronunciamientos de tutela que: ³

“...el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

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

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

El desplazamiento forzado y las consecuencias que este fenómeno produce en torno al ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, le impone a la administración pública, dentro del contexto de los postulados constitucionales que consagran el Estado Social de Derecho, la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar. El cumplimiento de estos objetivos, tal y como lo ha dicho la Corte, encuentra un claro fundamento de principio, entre otros, en el artículo 2º de la Carta que, por un lado, define como fines esenciales del Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política”. Y, por el otro, le impone a las autoridades de la República el deber de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”.

El deber de atención a la población desplazada por la violencia encuentra, también, un claro respaldo en normas supranacionales que forman parte del llamado “bloque de constitucionalidad”. Así, por ejemplo, el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley 171 de 1994, consagra que: *No se*

³ Sentencia SU-1150/00 MP Eduardo Cifuentes

podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas". Y que en el evento en que tal desplazamiento tuviere que efectuarse, se deberán "tomar todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación." (subrayas fuera de texto).

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que es a la Rama Ejecutiva del Poder Público, en cabeza del Presidente de la República y de las autoridades regionales, a quienes compete velar por la protección de todos aquellos nacionales que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia. Concretamente, ha dicho la Corte que: "El Presidente de la República es el órgano constitucional indicado para superar la situación de estancamiento en que se halla la atención a la población desplazada, en vista de la triple función que cumple dentro del ordenamiento constitucional colombiano. En su calidad de Jefe de Estado debe velar por que los colombianos que se encuentran en condición de debilidad manifiesta - como ocurre con las personas desplazadas - reciban la asistencia que merecen como asociados de la comunidad política cuya existencia y unidad él representa; como Jefe de Gobierno él está llamado a conjurar la situación de perturbación del orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado; y como Suprema Autoridad Administrativa tiene la capacidad de dictar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con las personas desplazadas. Cabe señalar, además, que, dado que el fenómeno de los desplazados por la violencia constituye una perturbación del orden público social y económico del país, las medidas que ordene el Presidente de la República en este campo deben ser acatadas por los mandatarios territoriales, como agentes del Presidente en esta materia." ⁴

De esta manera, cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada, para que cese la vulneración masiva de los derechos fundamentales de estas personas que son víctimas de la violencia, ha considerado la Corte que es la tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de que son titulares estos grupos marginados, particularmente, ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados. Sobre el punto, al hacer referencia a los derechos de los desplazados y a su forma de protección, la Corte señaló que:

"En otras palabras: no es sólo la norma la que garantiza la protección a los derechos humanos, pues puede haber numerosas leyes que no se cumplan, lo importante es que la protección sea efectiva. Si en el ejercicio de esa protección se impone un cambio de naturaleza para darle también gran realce a la PROMOCION, es permitido para el juzgador que tramita un amparo tomar decisiones que impulsen la promoción de los derechos humanos, buscándose que no sean estériles las normas que los protegen.

Y, en la medida en que esos derechos humanos, tengan el rango de derechos constitucionales fundamentales, serán protegidos mediante el mecanismo de la tutela. Para saber cuándo son fundamentales, la Corte Constitucional (sentencia T-002/92, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero), fijó criterios principales (la persona humana y el reconocimiento expreso) y criterios subsidiarios (especialmente los tratados internacionales sobre derechos humanos), que para la tutela que ocupa la atención de esta Sala de Revisión, son criterios que no dejen la menor duda sobre la necesidad de la protección impetrada." (Sentencia T-227/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

⁴ Ibidem numeral 3.

3.2 Disposiciones legales que consagran las medidas de protección a la población desplazada.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, cabe señalar que son la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, las disposiciones legales que consagran los mecanismos jurídicos para la atención y protección de la población desplazada por la violencia. De manera general, para lo que interesa en este caso, puede afirmarse que la citada ley crea en su artículo 4° el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyos objetivos fundamentales están dirigidos a:

- Proveer a la atención integral de la población desplazada.
- Favorecer el manejo eficiente de los recursos físicos, tecnológicos y humanos destinados a la protección de la población desplazada y,
- Desarrollar políticas para la prevención del desplazamiento forzado y la neutralización de los efectos nocivos que esta situación pueda acarrear.

Para facilitar el cumplimiento de los objetivos antes señalados, la ley también prevé la creación de Comités Departamentales, municipales y Distritales como organismos de apoyo y de formulación de políticas tendientes a la prevención y atención de las personas o comunidades desplazadas o en riesgo de ello, los cuales estarán presididos por el Gobernador, el Alcalde o quien haga sus veces (Artículo 7). Estos Comités deberán ser convocados con carácter de urgencia, entre otros casos, cuando se produzcan desplazamientos masivos con el fin de adoptar las medidas necesarias en materia de prevención, emergencia, asentamiento temporal, protección de población vulnerada y trámites para su inclusión en el Registro Unico de Población Desplazada. Cuando no fueren convocados previamente -a tiempo-, los delegados de la red de Solidaridad Social podrán reunir los Comités y actuar válidamente con tres de sus miembros. (Artículo 30 Decreto 2569)

En lo que respecta a las funciones de estos Comités, el artículo 33 del Decreto 2569 describe las siguientes:

1. Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Unico de Población desplazada
2. Coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada.
3. Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos o de toda organización o persona que participe en el manejo de ayuda humanitaria.
4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho Plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior.
5. Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en la condición de desplazados.
6. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras.
7. Diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al logro de la

estabilización económica de esta población. (Negrilla fuera de texto)

8. Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen hayan sido reubicados. Con base en esta información la Red de Solidaridad Social, revisará en cada caso la cesación de condición de desplazado, en los términos del presente decreto.

9. Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación-

Igualmente, dentro de las acciones que debe emprender el Gobierno Nacional para garantizar la atención humanitaria de la población desplazada, tanto la ley como el decreto proyectan dos fases para atender el proceso de suministro de ayuda y de reubicación:

La primera, dirigida entonces a garantizar la atención humanitaria de emergencia, busca “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”(Artículo 15 de la Ley 38). La segunda, en consideración a las circunstancias fácticas que precedieron al desplazamiento, regula dos posibles soluciones: (i) el retorno de las personas afectadas a su lugar de origen, de ser esto posible, para lo cual el Gobierno Nacional apoyará a quienes voluntariamente manifiesten su deseo de retornar desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica y evaluando previamente las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar (Artículo 28 Decreto 2569 de 2000). (ii) Si no es posible el retorno, el gobierno debe garantizar la reubicación de los afectados, así como la estabilización económica de los mismos; facilitando para ello el acceso a programas de satisfacción de sus necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación. (Artículo 25 Decreto 2569 de 2000).

Considerando que uno de los componentes de los programas de estabilización socioeconómica, es el relativo a la vivienda, habrá de señalarse que el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 ordena al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, por una parte, adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, otorgándoles a su vez líneas especiales de crédito y, por la otra, llevar un registro de todos los predios rurales que han sido abandonados por la población desplazada, con el fin de impedir que se verifiquen transacciones en contra de la voluntad de los propietarios y poseedores de estas tierras.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 2569, en su artículo 26, dispone que: “los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o vivienda.”

En todo caso, según lo dispone el artículo 18 de la ley, la condición de desplazado forzado por la violencia sólo cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, ya sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. Así, de acuerdo con los criterios fijados en las normas citadas, puede afirmarse que corresponde al gobierno el diseño y la puesta en marcha de las acciones necesarias, ya sea para evitar el desplazamiento forzado o para brindarles la atención de emergencia y su consecuente reubicación o retorno a los

lugares de origen.

3.3 El caso concreto

Como ha quedado dicho, en el caso bajo examen se cuestiona si la entidad demandada ha desconocido los derechos de la actora y de sus hijos a la vida digna, a la integridad física y a no ser desplazados, por el hecho de haber expedido la Resolución N° 0127 del 31 de octubre de 2000, mediante la cual se ordenó el lanzamiento por ocupación de hecho de los habitantes del predio la Reliquia, sin que previamente hubiere resuelto su problema de albergue.

La demandante concreta su pretensión en la necesidad de que la autoridad pública acusada le proporcione a ella y a su familia, una solución definitiva al problema de desplazamiento forzado que vienen padeciendo. Al respecto afirma que: “Mi familia ha sufrido toda la ignominia que produce el desarraigo, la desesperanza, el olvido y la desatención del gobierno nacional, departamental y local durante todos estos dos años que hemos padecido: No estamos pidiendo una solución definitiva en el sitio que tenemos como alojamiento transitorio, queremos una solución real y efectiva en otro sitio, pero en condiciones dignas”.

Siguiendo los criterios legales y jurisprudenciales que delimitan el ámbito de aplicación de la acción de tutela, a juicio de esta Sala, no es posible que el juez constitucional entre a tomar medidas en relación con el proceso policivo que concluyó con la orden de desalojo de los ocupantes del predio “La Reliquia”. No solo por cuanto se trata de una decisión legítima adoptada por autoridad competente en ejercicio de funciones atribuidas por el Ordenamiento Positivo para la defensa de los derechos constitucionales, sino además, porque de las pruebas aportadas a este proceso se extrae que la demandante no acreditó tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión. Por el contrario, la actora fue clara en manifestarle al juez de tutela que su permanencia en el mismo tiene un carácter temporal, circunscrito a la solución que el gobierno pueda darle a su problema de albergue.

No obstante lo anterior, si bien es posible que al expedir la Resolución N° 0127 del 31 de octubre de 2000, la autoridad municipal haya actuado conforme a la ley para proteger el derecho a la propiedad de los titulares del predio “La Reliquia”, considera la Sala necesario determinar si, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales y legales que regulan el fenómeno del desplazamiento forzado, la posible vulneración de los derechos fundamentales alegados es consecuencia de la falta de gestión por parte de la entidad accionada para resolver el problema de quienes en la condición de desplazados, vienen ocupando en forma irregular el referido predio.

Sobre este particular, en la contestación a la demanda de tutela, la Secretaría de Gobierno del Municipio de Villavicencio afirmó que en relación con los hechos debatidos: *“el señor alcalde está implementando programa de vivienda de interés social, al cual pueden acogerse como primeros beneficiarios si desalojan pacíficamente el predio en mención, y para ello se traslada todos los días de 4 a 6 de la tarde la Secretaria de Gobierno y una Psicóloga de la misma secretaría con el fin de anotar a las personas que deseen acogerse al plan de vivienda ...”*.

De igual manera, en respuesta a la solicitud formulada por esta Sala a las autoridades municipales de Villavicencio, para que se pronunciaran sobre la atención de urgencia y las medidas de reubicación o retorno adoptadas en relación con los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular con la Señora Martha Patricia Forero y sus menores hijos, el representante del municipio sostuvo que: *“Los gobiernos Departamental y Municipal, en desarrollo del Decreto 951/2001, que la Administración Municipal está desarrollando un ambicioso plan de vivienda, cuyo objetivo es cumplir con las obligaciones de la disposición citada, en particular con la población pobre y desplazada, y ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas.” Igualmente manifestó que: “En cuanto a programas de*

estabilización económica la accionante radicó y le fue aprobado un proyecto económico, pero el desarrollo de éstos programas constituyen una etapa que al parecer no ha tenido recursos y en ésta situación se encuentran aproximadamente 500 proyectos”

Pues bien, para la Sala, las afirmaciones que hace la entidad demandada, en el sentido de haberle ofrecido a la actora y a sus menores hijos soluciones de vivienda a largo plazo, en cuanto accedan a abandonar voluntariamente el predio “La Reliquia”, no se dirigen a solucionar de manera efectiva e inmediata la situación de desprotección que se generaría como consecuencia de su retiro del lugar. En este sentido, no obra en el proceso prueba alguna que las autoridades locales hayan adoptado las medidas reales y concretas que las leyes -Ley 387 de 1997 y Decreto 2569 de 2000- tienen estatuidas para la atención integral de la población desplazada en situaciones de emergencia.

Por este aspecto, no se encuentra establecido en el plenario la observancia de las normas legales y reglamentarias -previamente citadas- que imponen, para hacer efectivo en forma ordenada y progresiva los instrumentos de ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada, la conformación y convocatoria de los respectivos comités municipales y departamentales, cuyas funciones se sustraen, entre otras, a: (i) Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras; (ii) diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al logro de la estabilización económica de esta población y (iii) Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen a hayan sido reubicados (Ley 387 de 1997 y Decreto 2569 de 2000).

Independientemente de las soluciones definitivas que el municipio de Villavicencio -en coordinación con otras autoridades locales y nacionales- pueda adoptar para resolver hacia el futuro el problema de vivienda de la población desplazada, ni del escrito de contestación de la demanda, ni de la respuesta al auto de pruebas, se deduce que dicha autoridad haya procurado las medidas necesarias para garantizarle a la actora y a su familia la estancia en un albergue provisional, ni tampoco que les haya proporcionado la atención de urgencia que requieren como consecuencia del desalojo del predio “La Reliquia”.

Para la cabal protección de los derechos fundamentales de los desplazados del predio “La Reliquia”, no es entonces suficiente que la Alcaldía se proponga adelantar algunos programas de Vivienda de Interés Social y de estabilización económica, que por lo demás no cuentan con los recursos suficientes para desarrollarse, ya que la atención que ellos requieren es de carácter urgente, en procura de obtener de las autoridades una solución a su problema de albergue provisional en condiciones dignas. En relación con este punto, cabe recordar que, según lo ha dicho la jurisprudencia, el Estado tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de sus derechos, obligación que genera, consecuentemente, el derecho de los mismos a ser atendidos por las autoridades “con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana.”

De lo anterior se concluye, que el Gobierno Municipal, si bien proyecta adoptar programas de atención a los desplazados, no ha establecido en realidad soluciones efectivas para la debida atención de aquellos ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular de la demandante y sus hijos menores, omisión que vulnera claramente el derecho a la vida digna invocado por la petente en el escrito de tutela.

Adicionalmente, sostiene la entidad demandada que la Señora Forero Vargas no ha seguido el conducto regular para efectos de su inclusión en los planes de asistencia humanitaria. A juicio de la Sala, esta afirmación carece de sustento lógico si se tiene cuenta la que accionante adjuntó a su escrito de tutela copia de la comunicación expedida por el Coordinador de la Unidad Territorial del Meta de la Red de Solidaridad Social, en la que indica que ella y su familia “se encuentran incluido(s) en el Registro Nacional de Desplazados...”,

siendo éste el mecanismo establecido por el decreto 2569 de 2000 para facilitar el suministro de las ayudas humanitarias y la atención de emergencia a este grupo de personas.

En relación con esto último, no sobra recordar que, en palabras de la propia Corte, el desplazamiento forzado, al ser una situación de hecho, no exige como requisito indispensable para su debida atención, un reconocimiento o una declaración por parte de las autoridades públicas o de los organismos privados que atiendan este tipo de situaciones. Para estos efectos, la aplicación de las normas sobre el Registro Nacional de Desplazados deben interpretarse con un criterio teleológico como lo es el de la inminencia de la necesidad de protección de los derechos vulnerados por la situación de emergencia social. A lo anterior habrá de agregarse que el criterio esgrimido por la entidad demandada, en el sentido de que la actora no había seguido el conducto regular para obtener los beneficios que le corresponden en su calidad de desplazada, parece haber sido revaluado por la propia entidad si se tiene en cuenta que, en escrito dirigido a esta Sala, afirmó que la actora, en observancia de los programas de estabilización económica para desplazados, había presentado un proyecto económico que le fue aprobado y cuya ejecución no podía iniciarse por falta de recursos.

Por lo anteriormente anotado, esta Sala habrá de revocar los fallos de primera y segunda instancia, proferidos por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, a través del cual confirmó el fallo del a quo. En su defecto, ordenará al ente accionado, -en el evento en que aún no lo haya hecho-, constituir el Comité Municipal para la Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, con el objeto de establecer los mecanismos de reubicación y estabilización económica de los desplazados ocupantes del predio "La Reliquia", y en particular, se le ofrezca una solución real y efectiva a la demandante y a sus menores hijos.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio de fecha mayo ocho (8) del presente año.

Segundo: TUTELAR el derecho a la vida digna de la señora Martha Patricia Forero Vargas y de sus menores hijos.

Tercero: ORDENARLE a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que, si aún no lo ha hecho, proceda en un término máximo de diez días contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, a conformar el Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada del Municipio de Villavicencio, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 29 y siguientes del Decreto 2569 de 2000.

Cuarto: ORDENAR al Comité que deberá constituirse de acuerdo con lo ordenado en el numeral tercero, que en un plazo máximo de 20 días, contados a partir de su constitución, establezca un programa de reubicación y estabilización económica para los desplazados ocupantes del predio "La Reliquia", y en particular, se le ofrezca una solución real y efectiva a la señora Martha Patricia Forero Vargas y a sus menores hijos.

LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General