

Sentencia T-268/03

DESPLAZADOS INTERNOS-Concepto

Con una interpretación gramatical, se tiene que el inciso 1° habla de abandono de la localidad o actividades económicas habituales, planteamiento que deja sin piso la posición de la Red de Solidaridad que exige para catalogar a una persona como desplazado interno que se traslade de municipio. Pero, lo que se desea resaltar es que cualquier norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. Por eso, la Corte ha dicho que para realizar una interpretación razonable del inciso 2° del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito, se debe tener claro que el decreto que contiene el artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deberes de la comunidad y del Estado

El desplazamiento forzado conlleva un deber de solidaridad de la comunidad e implica un deber de actuación del Estado. La complejidad de un conflicto urbano aumenta la vulnerabilidad de quienes habitando determinado barrio o comuna se ven obligados a abandonar su lugar tradicional de vida. No es constitucionalmente aceptable que las personas afectadas por la ruptura de su cotidianidad se vean adicionalmente sometidas a un problema de señalamiento, al calificarlas como grupos causantes de “problemas” en una comunidad ciudadana, o al discriminarlas. Tales actitudes significan un trato desigual, un enjuiciamiento sin debido proceso, una afectación a los derechos de libertad una violación al derecho a la dignidad. El agravamiento del desplazamiento dentro de las ciudades plantea una crisis humanitaria de grandes proporciones. Por consiguiente, la respuesta del Estado y, especialmente, las actitudes de las autoridades locales, frente a los desplazados urbanos, no solamente son necesarias para la defensa de los derechos fundamentales de los afectados, sino que la seriedad y delicadeza del trato para cada caso de desplazamiento, pueden evitar el repoblamiento y el deterioro progresivo de situaciones que obligan a grupos familiares a salir de un barrio para ubicarse provisionalmente en lugares que ellos voluntariamente no han escogido.

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL Y DESPLAZADOS INTERNOS-Aplicación

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

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD Y DESPLAZADOS INTERNOS-Aplicación en los trámites/JUEZ DE TUTELA-No se pueden invocar circunstancias formales para negar protección de derechos fundamentales

El juez de tutela no puede invocar circunstancias formales (no provenientes de omisión de los afectados) para negar la protección a derechos fundamentales de los desplazados. Además, en gracia de discusión, el mismo decreto 2569 de 2000, trae unas normas especiales que por tal característica y dado su carácter de favorabilidad, debe aplicarse de preferencia en el evento de existir desplazamiento masivo, como ocurre en el presente caso. Nótese que el caso de la presente tutela se ubica dentro de esta norma especial, puesto que fueron 65 familias y alrededor de 400 personas. Además, es importante resaltar que la norma habla de hogares, lo cual soluciona el inconveniente que la Red de Solidaridad planteó al confundir localidad con municipio.

DESPLAZAMIENTO INTERNO-Entre lugares de la misma ciudad

Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales: La coacción que hace necesario el traslado; la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos 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. El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo. En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse mas allá de los límites territoriales de un municipio. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a este último.

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Trato digno/INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS Y PRESUNCION DE BUENA FE

No es justo que si no se expide la certificación por la Red de Solidaridad, se crea que una persona no tenga la condición de desplazado. Si lo válido únicamente fuera tal certificación, los derechos fundamentales de los desplazados se estarían condicionando, en cuanto a su exigibilidad al mencionado certificado. El no otorgamiento por las autoridades del correspondiente certificado de desplazado a quien tiene derecho a él, es una violación a derechos fundamentales como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional. La Corte ha dicho que existe una presunción de buena fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados.

DERECHO DE DESPLAZADO-Alcance

La Corte ha sostenido que el derecho a la verdad significa que se debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento. Además, como dijo la Corte Constitucional en su sentencia T-265 de 1994, la participación del perjudicado dentro del proceso penal, también hace parte del derecho a la verdad en cuanto implica conocimiento del curso del proceso y facilita la investigación por parte de los funcionarios del Estado en la medida en que las víctimas fueron testigos directos del hecho. Reafirman el derecho a la verdad los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito. El derecho a la reparación y el derecho al retorno están consagrados en los principios 28 y 29 de los Principios Rectores. El derecho a retornar al hogar debe ser la atención principal que el Estado preste a los desplazados.

DERECHO DE DESPLAZADO AL TRATO PREFERENTE- Aplicación

La Corte Constitucional considera que el derecho al urgente trato preferente es punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno. Las primeras obligaciones del Estado frente a la contingencia, son las de proteger la vida de los desplazados, buscar si es posible el retorno de los mismos a sus hogares de origen e incluirlos en el registro único de población desplazada. Por consiguiente, además de la orden dada en el fallo de primera instancia, consistente en la inscripción en el registro único de desplazados de las familias a cuyo nombre se instauró la tutela, deben darse otras órdenes para que sea mas efectiva la protección.

MUJER CABEZA DE FAMILIA DESPLAZADA-Medidas de protección

Deben existir las medidas de protección a la mujer cabeza de familia (que en el presente caso están en casi el 90% de los núcleos familiares desplazados). A nivel internacional existen instrumentos jurídicos de protección para la mujer desplazada, derivados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ("Convención de Belem do Pará"), los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales. A nivel nacional existen programas generales que por supuesto incluyen a las mujeres cabeza de familia, por ejemplo: el subsidio de vivienda (decreto 951/01), prioridades en los cupos educativos (decreto 2231/89), preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (documento CONPES 3057), preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la ley 418/97), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006/97). Además, todo lo que se deriva de la ley 387 de 1997 y de la ley 82 de 1993. Esta última ley es la que establece normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, allí se señalan algunos mecanismos de protección sobre salud, vivienda, educación no solo para quien es cabeza de familia sino de los menores dependientes.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Protección a desplazados

Existen instrumentos jurídicos protectores, la función de las autoridades es hacerlos efectivos. Todas las órdenes de protección en el presente caso se le darán a la Red de Solidaridad para que por intermedio de ella se tomen las medidas adecuadas ya que es la Red de Solidaridad quien viabiliza y coordina las medidas de protección y además la tutela solo se ha instaurado únicamente contra tal institución.

Referencia: expediente T-670177

Peticionaria: Defensora Regional del Pueblo, Antioquia

Procedencia: Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, el 25 de julio de 2002 y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 24 de septiembre de 2002, dentro de la acción de tutela instaurada por la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, a nombre de numerosos desplazados, contra la Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Antioquia.

I. ANTECEDENTES

A. La doctora MARIA GIRLESA VILLEGAS MUÑOZ, Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, instaura tutela a nombre de: YESID JORDAN SALAS, LUZ EDILMA ESPEJO MESA, MARIA VENTURA,

ANGEL CUSTODIO MOSQUERA ROSALES, LUZ MILA MORENO GUERRERO, TERESA DE JESUS URIBE JARAMILLO, GLENDA ESTHER QUEJADA SOTO, LUIS HERNELIO IBARGUEN ASPRILLA, NIDIA AMPARO POSADA, OLGA ROCIO LOPERA, MARIA EFIGENIA SANCHEZ LOPEZ, BLANCA ADIELA LOPEZ FLOREZ, MARIE ERNESTA CUESTA RENTERIA, JUAN EVERTO ARCILA LOPEZ, AIDY POTE SALAS, IVONNE JORDAN SALAS, MARIA BERTHA ECHEVARRY, ROBERTO ALONSO POSADA ATEHORTUA, ERIKA YANETH SANCHEZ GONZALEZ, MARIA VICTORIA SANCHEZ GONZALEZ, RAMIRO DE JESUS POSADA LOPERA, MARIA ARACELY RUEDA ZAPATA, CARMEN ALICIA RESTREPO OSORIO, GLORIA INES RESTREPO, MARIA LUCIDIA URIBE JARAMILLO, SANDRA MILENA MACHADO, MARIA ELPIDIA POSADA, MARIA ORLLINDA RUIZ, ANA OFELIA RUIZ OQUENDO, BLANCA LIBIA URIBE, ELENA MARGARITA MEJIA ALVAREZ, MARIA OFELIA RUIZ RODAS, LUZ AMPARO URRUTIA GARCIA, MARIA LASTENIA OREJUELA MORENO, LILIANA LOPEZ JARAMILLO, MARTHA NELLY SERNA RAMIREZ, LUZ ENEIDA RESTREPO GRACIANO, NORA ELENA URREGO GRACIANO, ALBA MONTOYA OBANDO, MARIA LIRIS BEJARANO TAPIAS, SOR ERCILIA POSADA, GRACIELA GRACIANO RODRIGUEZ, JAIR DE JESUS VESALSCO ROJAS, CESAR AUGUSTO PARDO ECHEVERRY, BEATRIZ ELENA RUEDA MONTOYA, ROSA MELLIDA MENA RODRIGUEZ, ROSA ELENA OREJUELA MORENO, JHONY ALFREDO RODAS JARAMILLO, YOLANDA MARIA MONSALVE SERNA, MARIA AUXILIADORA RAIGOZA, LUIS CARLOS MONTOYA OBANDO, ROSA ANGELICA SERNA, MARIA EDUBITER CARDENAS, DIANA PATRICIA RAIGOZA VELASQUEZ, LILIANA MARIA MAZO MAZO, GILDARDO MONTOYA MORALES, ORLANDO DE JESUS SEPULVEDA, LUZ DARY MACHADO MONTOYA, MELIDA MORENO, MARIA ELVIGIA SEGURO, MARCO AURELIO ALVAREZ LONDOÑO, SANDRA MILENA URREGO ESPINOSA, YACIRA MORENO HURTADO, EDUARDO ANTONIO DURANGO, MARTHA ISABEL CALDERON, ENRIQUE ANTONIO TANGARIFE BEDOYA, MARIA EDILMA QUINTERO, JOSE VICENTE RICO OSSA, MARIA OFELIA USUGA DE GARCIA, PORFIRIO ANTONIO GOMEZ, MARIA ELENA QUINTERO y sus grupos familiares desplazados por la violencia dentro de la ciudad de Medellín.

2. Se aprecia que dentro de esos 65 núcleos familiares, 55 de ellos tienen a una mujer como cabeza de familia. Además, consta en el expediente que dentro de los desplazados hay 161 menores de edad.

3. Las citadas personas se vieron obligadas a desplazarse desde sus habitaciones en la Comuna 13 de Medellín hasta el Liceo Independencia de la misma ciudad y su desplazamiento obedeció a las circunstancias que la peticionaria de la tutela relaciona en los hechos que posteriormente se transcribirán.

4. Aspira la peticionaria que las mencionadas personas sean inscritas en el Registro Único de Desplazados, a fin de que puedan acceder a beneficios como alojamiento transitorio, alimentación, salud, educación, mientras se los reubica de manera definitiva. Expresa que *“a los doblemente victimizados con los hechos del 29 y 30 de junio de 2002, de la parte alta del barrio El Salado, es decir a quienes les incineraron sus viviendas, les dejaron huérfanos y viudas, se les de la ayuda humanitaria a que tienen derecho de conformidad con lo establecido en la ley 418 de 1997, además de la atención integral como víctimas del desplazamiento forzado”*.

5. La Red de solidaridad se opuso a la protección tutelar por las razones que luego se explicarán; mientras que entidades como Metrosalud de Medellín colaboraron con atención médica *“a los pacientes desplazados”* y de alimentación a los mismos. A su vez, la alcaldía de Medellín, en comunicación dirigida a la Defensora del Pueblo, expresa: *“El Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Solidaridad, está empeñado en ofrecer una alternativa concreta de solución a la población afectada por el conflicto urbano, particularmente y, de manera puntual, al grupo de familias ubicadas en el Liceo de la Independencia. Para tal efecto, le solicitamos, de modo respetuoso, nos suministre el listado oficial de las personas que declararon ante su despacho la situación antes referida (especificando número de personas y familias)”*.

II. HECHOS PRESENTADOS EN LA SOLICITUD DE TUTELA

Se transcribe textualmente el que en la petición de tutela hizo la Defensora del Pueblo en Antioquia, porque ahí se señala la magnitud del problema:

“El día 29 de junio, en horas de la noche, cuando los habitantes del sector alto, del barrio El Salado, de la Comuna 13 del Municipio de Medellín dormían, se inició una confrontación armada entre miembros de las milicias Bolivarianas de las FARC y los Comandos Armados del Pueblo y, los Bloques Metro y Cacique Nutibara de las AUC, ubicados, unos en la parte de arriba de las viviendas y, los otros, en la parte de abajo. A dicha confrontación le siguió el ingreso de los armados por la fuerza, de los armados ilegales a las humildes viviendas, la muerte violenta del señor CARLOS ARTURO MAZO a manos de los armados, la incineración y destrucción de viviendas por explosivos lanzados por los armados contra éstas, la insaciable búsqueda de supuestos milicianos entre los moradores del lugar, el ultraje verbal y físico a los mismos, la orden de 36 horas para desocupar dada por los armados y la expulsión de éstos hacia la parte baja del sector, y posteriormente al Liceo la Independencia, donde se encuentran asentados desde el día 30 de junio del presente año a la fecha. De estas víctimas ya habían sido desplazadas de otras municipalidades hacia Medellín, lo cual los lleva a un nuevo desplazamiento o situación de **“re-desplazados”**.”

El día 2 de julio de 2002, se hizo entrega personal en la Oficina de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social en Medellín, del Oficio RA 5001-042, de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, en la que se ponía en conocimiento la situación al Director de ésta, a fin de que de conformidad con lo establecido en Decreto 2569/2002, coordinara con el Comité Municipal de Atención Integral a las víctimas del Desplazamiento Forzado la asistencia a éstos.

En cumplimiento de su deber legal, y de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, el Decreto Reglamentario 2569/92, artículos 12 y 13, lo establecido en la ST 327 de 2001, las Políticas institucionales y nuestro compromiso por el respeto de los derechos humanos y trato digno a las víctimas de la violencia, visitamos el lugar de albergue y con el apoyo de la comunidad Educativa del Liceo la Independencia, levantamos el Censo de la población afectada de conformidad con lo reglado en los artículos 12 y 13 del Decreto 2569 de 2000.

El día 3 de julio de 2002, se hizo entrega en forma Personal en la Oficina de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social en Medellín, del Oficio RA 5001-0429, mediante el cual se allegaba el referido censo, para que esa entidad procediera de conformidad con lo establecido en nuestra legislación a la INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE DESPLAZADOS a las víctimas de tan deplorables hechos. A la fecha, no se ha recibido respuesta alguna de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad para el Departamento de Antioquia, sobre dicha inscripción.

El día 5 de julio del presente año, se conoció en la Defensoría del Pueblo que desde las 10 de la noche hasta las 4 a.m., del día 6, se dio una fuerte confrontación entre los actores armados, que se disparaban constantemente desde el lado de arriba del Liceo hacia al lado de debajo de éste, donde se encontraba el bando contrario, quedando en el medio de la confrontación el Liceo de Independencia con el grupo de desplazados sumidos en terror y el llanto de los niños. Que dicha situación continuó en la tarde del día 6, se registro de nuevo el día 8, el día 9 en las horas de la mañana de hoy, se escuchaban los disparos del hostigamiento y enfrentamientos de los actores del conflicto armado. Situación que claramente demuestra el riesgo para la vida y la integridad personal en que se encuentran estas víctimas que impacientes esperan la protección del Estado supeditada a la Inscripción en el registro Unico de Desplazados, que debe realizar la Red de Solidaridad Social.

Por versión del Director de dicha Unidad, se conoce que existe concepto de la Unidad Técnica Conjunta, compuesta por la Red de Solidaridad y la Oficina de la ACNUR en el País, y de la Oficina Jurídica de la Red de Solidaridad, en el sentido de que no se concibe el desplazamiento forzado cuando la víctima no ha abandonado su localidad. Criterio, que asimila el término localidad a municipalidad, y lo cual se tiene como razón para que la Unidad Territorial de Red de Solidaridad Social en Antioquia, niegue a dichas víctimas su condición de desplazados, su inscripción en el Registro Unico de desplazados, y por consiguiente la asistencia a que tendrían derecho de conformidad con nuestra legislación vigente.

En el día de hoy, se reciben los Oficios DAN 12349 y 12356, de julio 5 del presente año, emitidos por el doctor RODOLFO ALBERTO ZAPATA ESCOBAR, Coordinador de la Unidad Territorial Antioquia de la Red de Solidaridad, en el cual nos anuncia que las víctimas contarán con atención en salud con cargo al

FOSYGA, subsidio de vivienda de \$7.500.000 y un apoyo de \$636.000, en el marco de Atención a Municipios Víctimas de la Violencia por la Red de Solidaridad, figura en la que se pretende encuadrar la situación objetiva, de conocimiento público y ampliamente reglada por nuestro legislador de los desplazados por la violencia de la parte alta del barrio El Salado de la ciudad de Medellín, para hacer desconocer su derecho al reconocimiento de su condición de desplazado para acceder a los beneficios de Asistencia Humanitaria de Emergencia en forma integral, reubicación o retorno en condiciones de seguridad y consolidación socio económica, a que tienen derecho.

Ha conocido este Despacho, que Metroseguridad, entidad del orden municipal, en un gesto de humanidad y solidaridad para con éstas víctimas les proporcionó el día sábado 6 de julio de 2002, mercados para ocho días, y que vienen recibiendo la atención en salud a través de la Unidad Intermedia de Salud San Javier. Sin embargo, las entidades de gobierno local como el Ministerio Público, somos conscientes de que el albergue de las 65 familias desplazadas en el Liceo la Independencia, debe ser transitoria para no obstaculizar el derecho fundamental a la educación a que tienen derecho los jóvenes de la Comuna 13, lo cual urge la actividad de la entidad encargada de coordinar la atención integral a éstas víctimas.

III. POSICION DE LA ENTIDAD ACCIONADA

La Red de Solidaridad Social de Antioquia se opone a las pretensiones de la tutela porque, en su sentir, las personas relacionados por la Defensoría del Pueblo, no han cambiado de domicilio, no han abandonado ni siquiera la Comuna donde residen, y si se ubicaron en un Liceo, ello se debió a que, según la Red, esto fue propiciado por milicianos.

Alega la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social de Antioquia que lo hecho por las familias no es un desplazamiento en los términos de la Ley 387 de 1997, sino una retención de civiles por los Comandos Armados del Pueblo.

Reconoce, sin embargo, que de las 65 familias que actualmente ocupan el Liceo, siete de ellas ya obtuvieron el reconocimiento de su condición de desplazados, a saber: los grupos familiares de MARIA VENTURA, LUIS ERNELIO IBARGUEN ASPRILLA, IVONNE JORDAN SALAS, BLANCA LIBIA URIBE, LILIANA LOPEA JARAMILLO, LUZ ENEIDA RESTREPO GRACIANO Y SANDRA MILENA URREGO ESPINOSA.

Existe una Resolución en el expediente de tutela, proferida por el Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Red de Solidaridad social, en la cual se niega la inscripción de uno de los afectados por los hechos ocurridos en la Comuna 13 de Medellín. Expresamente se justifica la no inscripción en que *“los hechos no generaron abandono de la localidad o domicilio permanente (municipio de Medellín) lo que está por fuera de lo contemplado en el artículo primero de la ley 387 de 1997”*.

Además, en el escrito de impugnación, la representante judicial de la entidad demandada, justifica la no inscripción de los afectados. Dice que no hay lugar a la inscripción puesto que la ley habla de localidad y *“la ‘localidad’ corresponde al municipio o a la vereda, entidades éstas que son sitios geográficos, mas no podría corresponder al barrio o a la comuna”*.

En el mismo escrito, la abogada de la Red de Solidaridad dice que los hechos ocurrieron de una forma que no dan lugar a la protección. Según ella:

“A principios del mes de julio del presente año, y frente a los hechos allí ocurridos (al parecer organizados por los C. A.P.) la población civil de estos barrios se tomó el Liceo La Independencia de la Comuna # 13 (Barrio La Independencia). Hoy son aproximadamente quinientas personas que han agotado la alimentación que allí llevaron, y que los milicianos les suministraron para realizar la toma del centro educativo. Los milicianos no dejaron salir la gente a menos que estuviera herida o enferma, y han limitado el acceso a los organismos de ayuda humanitaria. Además cuentan con equipos de radio y hay presencia de francotiradores en los edificios aledaños (la fuerza pública no ha podido acceder a la zona). Es de anotar

que en las calles de las viviendas desocupadas por la población civil, patrullan al parecer paramilitares que han tomado el control de parte de la ciudad, antes a manos de los C.A.P.”.

IV. PRUEBAS

Obran en este expediente pruebas que sustentan los siguientes hechos:

1. Comunicación urgente de la Defensora Regional del Pueblo dirigida al Delegado de la Red de Solidaridad Social de Antioquia, el 1° de julio de 2002, poniéndole de presente lo ocurrido en la Comuna 13 y pidiéndole que coordine con el Comité Municipal de Atención Integral la protección a las víctimas.

2. Comunicaciones de la Defensora Regional del Pueblo al Secretario de Salud Municipal de Medellín, a la Directora Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo y a la Coordinadora de la Oficina de Atención a Desplazados de la Defensoría del Pueblo, el 1° de julio de 2002, en el mismo sentido del punto anterior.

3. Comunicación del Coordinador del Liceo La Independencia y de la Presidente de la Acción Comunal, de fecha 2 de julio de 2002, dirigida a la Personería de Medellín, informando que el Liceo ha sido ocupado *“por una población desplazada que asciende a 450 personas entre adultos y niños. Estas personas residían en la parte alta del barrio El Salado...”* y pidiendo atención médica urgente para Ivonne Jordán Salas, Didier Antonio Mosquera y Elena Margarita Mejía Alvarez.

4. Declaraciones bajo juramento, recibidas por la Defensoría del Pueblo el 2 de julio de 2002 a las siguientes personas:

MARIA OFELIA USUGA DE GARCIA. Afirma integrar un grupo de desplazados, provenientes de partes diferentes del departamento de Antioquia, quienes, debido al desplazamiento, se vieron obligados a instalarse en la Comuna 13 de Medellín, en el barrio San Javier, El Salado, parte alta. Cuenta que el 29 de junio de 2002, en la noche, *“se escuchó un tiroteo, luego explosiones, vimos que la gente corría, que ardían unos ranchos, mataron a un muchacho que era vecino de nosotros pero no se el nombre, a una vecina le volaron la casa con una explosión, ella tiene siete hijos, varias casas se fueron a un cráter ya que se formó un hueco con una explosión, la gente lloraba. Esa misma noche toda la gente nos fuimos...”*

El muerto en esa noche fue Carlos Arturo Yepez Mazo. La esposa de él, MARIA SORELY CARVAJAL cuenta que luego de iniciada la confrontación, *“como a eso de las 10.30 se fue la luz por la parte alta del sector El Salado, como a la una de la mañana escuchamos que los que estaban arriba, al parecer los paramilitares, estaban incendiando las casas, toda la gente gritaba y bajaba a las carreras, niños llorando, como ellos estaban bajando y quemando, mi esposo Carlos Arturo Yepez Mazo, con su hermana Claudia María Mazo y tres niños, salimos de la casa para bajar con todos, yo venía adelante cuando salió uno de ellos y me puso un arma larga de frente y me preguntó que para donde iba, yo le dije que para abajo como toda la gente entonces él me dijo: ‘No, usted no va para ninguna parte, vuelva y suba’ y nos hizo volver a subir, mi esposo estaba cargando el niño de su hermana, cuando esta misma persona lo llamo y le gritaba que si sabía con quién estaba hablando, mi esposo le dijo que no sabía y el otro le dijo: ‘si no sabe, para su información está hablando con las autodefensas...”* Termina su declaración diciendo: *“No hay forma de volver, por eso me toca quedarme donde estoy”.*

MARIA VENTURA MOSQUERA cuenta que *“salimos corriendo hacia la parte baja, ubicándonos entonces en el colegio La Independencia ya que no teníamos para dónde mas coger”.* Pide que *“me indemnicen por la pérdida de la casa y todo lo que teníamos, que me ayuden para la alimentación y educación de mis hijos, pues no los he podido volver a mandar a estudiar, pues la situación de orden público desde hace varios meses viene totalmente insostenible, por ello me toca cuidarlos en la escuela donde estamos localizados en estos momentos.”*

PORFIRIO GOMEZ VARGAS, dueño de una tienda en San Javier, declara que el día anterior a los enfrentamientos tuvo que salir en una tanqueta de la policía porque su tienda la habían convertido en sitio

de combate, que al regresar el 29 le dispararon, que el 3 de julio se enteró de que le había desocupado la tienda y que la iban a ocupar los allegados a la organización que formaba problemas por eso tuvo que ubicarse en el colegio La Independencia y luego irse para donde un familiar. Este testigo, fuera de declarar bajo juramento ante la Defensora del Pueblo, formuló denuncia en la Inspección 10 de Policía Municipal de Medellín, allí relató que *“el problema es que el barrio de nosotros se encuentra en el centro del combate que se libra en la zona, por parte de dos grupos al margen de la ley que operan en la zona, razón por la cual la mayoría de las personas tuvimos que abandonar las casas y nos encontramos en el colegio de La Independencia”*.

LUIS IBARGUEN ASPRILLA cuenta que esa noche los trataron mal, los insultaron, golpearon, destruyeron e incendiaron sus pertenencias, les dieron 32 horas para desocupar la zona *“por eso salimos inmediatamente corriendo hacia la parte baja, ubicándonos entonces en el colegio La Independencia ya que no teníamos para donde mas coger. Allí estamos desde entonces”*.

SANDRA MILENA MACHADO y TERESA DE JESUS URIBE, reiteran lo dicho por el anterior declarante .

PEDRO VICENTE MOSQUERA dice: *“me sacaron de la casa y me dijeron piérdase que si no lo matamos, entonces yo entré a mi casa, saqué una muda de ropa para mis niños y me fui con mi familia, al otro día regresé a mi casa para ver qué había sucedido y resultó que me habían quemado la casita”*. Afirma que está desplazado en el Colegio Independencia y que no ha recibido ninguna ayuda.

YESID JORDAN SALAS. Reitera lo indicado por los testigos anteriores. Agrega que *“Todo el mundo decidió bajarse de arriba del Morro”*

LUZ DARY BEDOYA, a quien también le quemaron la casa, dice que *“la gente que nos encontramos nos manifestaron que nos fuéramos para el colegio de la Independencia donde estaban albergados todos los habitantes de las partes altas del barrio El Salado, allí nos ubicamos y desde entonces estamos en dicho sitio”*. Agrega que *“a mi casa como la quemaron no puedo regresar, por la situación en el barrio no sé qué hacer, ni para dónde coger, por lo pronto no se ni siquiera a donde enviar mis hijos para que continúen con sus estudios. En estos momentos estoy completamente desempleada, pues antes trabajaba en casas de familia por días, pero ya ni siquiera para eso resulta trabajo; en el colegio casi nadie está durmiendo, pues el enfrentamiento ha sido permanente, diario se escuchan disparos, granadas, petardos, de todo, cada día se oye decir que hubo varios muertos, estamos muertos de miedo...”*

DIDIER ANTONIO MOSQUERA dice que le prendieron fuego a la casa de él, que está desplazado en el colegio Independencia y que no desea retornar al sitio de donde salió porque *“quiero residir en un lugar mas seguro”*.

JAEL RAMIREZ cuenta que se vio obligado a desplazarse hacia el colegio La Independencia, que la Cruz Roja le ha llevado comida y que le da mucho miedo.

ANGEL CUSTODIO MOSQUERA informa que le incendiaron la casa y que por segunda vez se ve obligado a desplazarse. Agrega que el SIMPAD *“colaboró con unas familias que nos encontramos en el colegio, pero no nos han ayudado de nuevo”*.

5. El mismo 2 de julio de 2002, la Defensoría del Pueblo hizo una relación de personas afectadas:

Luz Edilma Espejo Mesa. Su grupo familiar está integrado por esposo y cuatro hijos menores;
Maria Ventura y su grupo familiar (cinco hijos menores);
Angel Custodio Mosquera y su grupo familiar (esposa, tres mayores y una recién nacida);
Luz Mila Moreno; su grupo familiar está integrado por esposo y cuatro menores de edad;
Teresa de Jesús Uribe Jaramillo y su grupo familiar (esposo, un mayor de edad y cinco menores de edad);
Glenda Quejada Soto; su grupo familiar lo integran esposo y dos menores de edad;
Luis Ernelio Ibarbuen Asprilla y su grupo familiar (madre y cinco menores de edad);
Yesid Jordán Salas y su grupo familiar (madre y tres menores de edad);

Dice la Defensoría del Pueblo: *“A estas ocho familias les fue quemada su casa”*.

Continúa la Defensoría con el censo que levantó:

Nidia Amparo Posada y su grupo familiar (un mayor de edad y dos menores de edad); *“A esta familia le fue derrumbada su casa”*.

Olga Rocío Lopera y su grupo familiar (dos mayores de edad y cinco menores de edad);

María Efigenia Sánchez López y su grupo familiar (esposo y cuatro menores de edad);

Blanca Adielia López Flórez y su grupo familiar (esposo y cuatro menores);

María Ernesta Cuesta Rentería y su grupo familiar (esposo y cuatro menor);

Juán Everto Arcila López y su grupo familiar (esposa y dos menores);

Aidy Pote Salas y su grupo familiar (un mayor de edad y cuatro menores de edad);

Ivonne Jordán Salas y su grupo familiar (dos menores);

María Bertha Echeverri y su grupo familiar (un mayor y cuatro menores);

Roberto Alonso Posada Atehortúa y su cónyuge;

Erika Yaneth Sánchez González y su cónyuge;

María Victoria Sánchez González y su grupo familiar (un mayor de edad y tres menores);

Ramiro de Jesús Posada Lopera y su grupo familiar (dos mayores y tres menores);

María Aracely Rueda Zapata y su grupo familiar (esposo y un menor);

Carmen Alicia Restrepo Osorio y su grupo familiar (esposo y seis menores);

Gloria Inés Restrepo y su grupo familiar (esposo y un menor);

María Lucinda Uribe Jaramillo y su grupo familiar (esposo y tres menores);

Sandra Milena Machado y su grupo familiar (esposo y tres menores);

María Elpidia Posada y un menor de edad;

María Orlinda Ruiz y su grupo familiar (esposo y un menor);

Ana Ofelia Ruiz Oquendo y su esposo;

Blanca Libia Uribe y su grupo familiar (dos menores de edad);

Elena Margarita Mejía Alvarez y su grupo familiar (esposo y tres menores);

María Ofelia Ruiz Rodas;

Luz Amparo Urrutia García y su grupo familiar (tres menores de edad);

María Lastenia Orejuela Moreno y su grupo familiar (cinco menores de edad);

Liliana López Jaramillo y su grupo familiar (esposo y cuatro menores de edad);

Martha Nelly Serna Ramírez y un menor de edad;

Luz Eneida Restrepo Graciano y su grupo familiar (esposo y tres menores);

Nora Elena Urrego Graciano y su grupo familiar (cuatro menores);

Alba Montoya Obando y su grupo familiar (dos menores de edad);

María Liris Bejarano Tapias y su grupo familiar (una anciana y tres menores);

Sor Ercilia Posada y su esposo;

Graciela Graciano Rodríguez y su grupo familiar (esposo, dos mayores y cuatro menores);

Jair de Jesús Velasco Rojas y su madre;

César Augusto Pardo Echeverry y su grupo familiar (esposa y un menor);

Beatriz Elena Rueda Montoya y su grupo familiar (dos mayores de edad);

Rosa Mélida Mena Rodríguez y su grupo familiar (esposo y un menor);

Rosa Elena Orejuela Moreno y su grupo familiar (abuela y tres menores);

Johny Alfredo Rodas Jaramillo y su grupo familiar (esposa y dos menores);

Yolanda María Monsalve y un menor de edad;

María Auxiliadora Raigoza y su grupo familiar (esposo y tres menores);

Luis Carlos Montoya Obando y su grupo familiar (esposa y un menor);

Rosa Angélica Serna y su grupo familiar (esposo, un mayor y cinco menores de edad);

María Edubiter Cárdenas y su grupo familiar (esposo, un mayor y un menor);

Diana Patricia Raigosa y su grupo familiar (esposo y tres menores);

Liliana María Mazo Mazo y un mayor de edad;

Gildardo Montoya Morales y su grupo familiar (esposa y un mayor de edad);

Orlando de Jesús Sepúlveda y su grupo familiar (esposa, un mayor de edad y ocho menores);

Luz Dary Machado Montoya y su grupo familiar (tres menores);

Mélida Moreno y su esposo;

Maria El Vigia Seguro y su grupo familiar (dos menores);
Marco Aurelio Alvarez Londoño y un menor de edad;
Sandra Milena Urrego Espinosa y su grupo familiar (esposo y tres menores);
Yacira Moreno Hurtado y su grupo familiar (esposo y un menor);
Eduardo Antonio Durango y su grupo familiar (cuatro menores de edad);
Martha Isabel Calderón y un menor de edad.

Consta en esta prueba, levantada y aportada por la Defensoría del Pueblo, que dentro de los 65 grupos familiares la gran mayoría de personas son infantes, hay un buen número de mujeres cabeza de familia y mujeres embarazadas.

6. Comunicación de 4 de julio de 2002 de la Defensora del Pueblo Regional Antioquia al Director del SIMPAD en Medellín remitiéndole el censo de la población desplazada, *“asentados en el Liceo La Independencia de esta ciudad”*.

7. Comunicación de 4 de julio de 2002 de la Defensoría del Pueblo, oficina en Bogotá, dirigida al Director General de la Red de Solidaridad Social, poniéndole de presente las situación de los desplazados del barrio El Salado.

8. Comunicación de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social, de 5 de julio de 2002, dirigida a la Defensoría Regional de Antioquia, acusando el recibo del censo, anunciando atención en salud, subsidio para las casas destruidas y a quienes sufrieron daños, pero dentro del *“marco del programa de atención a Municipios víctimas de la violencia”*. Resalta: *“Lo urgente es la recuperación del orden público en la comuna 13 de Medellín”*.

9. En otra comunicación de la misma fecha, la Red de Solidaridad Social comunicando que aún *“no se ha instalado el Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada por la Violencia en el Municipio de Medellín por parte del señor Alcalde, doctor Luis Pérez Gutiérrez”*.

10. Comunicación del Subsecretario de Aseguramiento y Secretario de Salud de Medellín, de 5 de julio de 2002, dirigida a la Defensora del Pueblo en Antioquia, indicando que el Director de la UPSS de San Javier había brindado atención a dos personas de las desplazadas y mostrado interés por seguir colaborando. Igualmente una comunicación que ellos dirigieron al director de la UPSS mencionada y respuesta de éste, indicando que se atendió a Didier Mosquera con herida de bala y a Helena Mejía con síndrome vertiginoso (sic). Con posterioridad atendieron a doce personas mas.

11. Comunicación del Secretario de Educación de Medellín, de 5 de julio de 2002, dirigido a la Defensoría Regional del Pueblo, pidiendo que el albergue de los desplazados que se habían ubicado en el colegio fuera temporal y entregando una bandera blanca para que se ice en el Liceo.

12. Las comunicaciones de Metrosalud y de la Secretaría de Solidaridad de Medellín, ofreciendo colaboración para esa población desplazada.

13. Varias promesas de compraventa de los desplazados, respecto de inmuebles que ocupaban en la Comuna 13 de Medellín, antes del desplazamiento.

14. Resolución # 05012140 de 8 de julio de 2002, del Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Red de Solidaridad Social, negando la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada a YESID JORDAN SALAS, por cuanto no hubo abandono de la localidad o domicilio permanente (municipio de Medellín).

V. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

Primera Instancia

La sentencia la profirió el Tribunal Superior de Medellín, el 25 de julio de 2002. Otorgó la tutela y ordenó que se procediera a inscribir en el registro único de desplazados a las familias que fueron censadas por la Defensoría del Pueblo.

Consideró el a quo que fue una tragedia lo que obligó a las familias a tomar la decisión instintiva de huir, adquiriendo todos ellos la condición de desprotegidos, luego el Estado tiene que ofrecerles un soporte y matricularlos *“en el Registro Único de Desplazados que lleva la Red de solidaridad social, cuya oficina de Medellín ha desatendido el pedimento al respecto elevado por la Defensoría del Pueblo con legitimación extraordinaria para pedir a nombre de las víctimas”*.

Segunda Instancia

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, revocó la decisión del a quo. Por sentencia de 24 de septiembre de 2002 denegó la tutela porque en su sentir no se remitieron a la Red de Solidaridad las declaraciones de los afectados. *“Además, porque de acuerdo con el artículo 13 del decreto 2569 de 2000, sólo la declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo, por parte del Comité Municipal, Distrital, la Autoridades Municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona ‘expulsora como de la receptora de la población desplazada’, así como la información recolectada por esos organismos y enviada para la inscripción en el mencionado registro, exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar la inscripción”*.

Solicitud de selección para revisión por insistencia del Defensor del Pueblo

El 6 de diciembre de 2002, la Defensoría del Pueblo presentó solicitud de insistencia de selección ante los magistrados de la Corte Constitucional. Considera la Defensoría del Pueblo que el tema del desplazamiento interno, dentro de una misma ciudad, es algo sobre lo cual la Corte debe pronunciarse, al igual que la manera de interpretar, con criterio de favorabilidad, el decreto 2569 de 2000.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos en el presente caso de tutela.

B. ASPECTOS JURIDICOS

Son varias las sentencias que la Corte Constitucional ha proferido respecto del desplazamiento interno (T-227/97, SU-1150/00, T-1635/00, T-327/01, T-1346/01, T-098/02, T-215/02, entre otras). Teniendo como punto de partida la anterior jurisprudencia, se analizarán los temas que son centrales en el presente caso de tutela:

- A.** El desplazamiento entre la misma ciudad, por cuanto la entidad demandada considera que escapa a la caracterización del desplazamiento interno tradicional.
- B.** La importancia de los derechos fundamentales en su contenido material, por cuanto la sentencia de segunda instancia negó la protección tutelar por la real o presunta ausencia de un ritualismo;
- C.** La importancia práctica que tiene la tutela en los casos de desplazamiento interno forzado.

1. Definición del desplazamiento interno

La ley 387 de 1997, en su artículo primero, define como desplazada forzada a toda persona que se ha visto compelida 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 Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

La configuración del desplazamiento forzado fue analizada en la sentencia T-227/97, fallo que acudió a la descripción dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA):

“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre : conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”.

2. El calificativo de desplazado se adquiere de facto

La posición de la jurisprudencia constitucional, frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (Sentencias T-227 de 1997 y T-327/01).

Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada.

No se puede tener como requisito *sine qua non* para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la "condición de desplazado" del Ministerio del Interior. Para la expedición de la certificación no se pueden exigir condiciones que no aparecen expresas y suficientemente claras en la norma jurídica.

3. La importancia de los Principios Rectores, en cuanto a la lectura que se debe dar a las normas sobre desplazamiento interno

La noción de condición de desplazado aparece en el decreto 2569 de 2000. (art. 2) que dice:

"Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

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

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

Con un interpretación gramatical gramatical, se tiene que el **inciso 1°** habla de abandono de la localidad o actividades económicas habituales, planteamiento que deja sin piso la posición de la Red de Solidaridad

que exige para catalogar a una persona como desplazado interno que se traslade de municipio. Pero, lo que se desea resaltar es que cualquier norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

Por eso, la Corte ha dicho que para realizar una interpretación razonable del **inciso 2°** del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito, se debe tener claro que el decreto que contiene el artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados. Se hace una definición de ellos, eminentemente fáctica, en la introducción; se señala en el inciso 2° del Principio 2° que su interpretación no puede limitar, modificar o menoscabar ninguna disposición internacional, o de derecho humanitario, o de derecho interno. Y, se establece en el Principio 3° lo siguiente:

"1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

"2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud".

Los tratados de los cuales Colombia es Estado Parte en la materia, por referirse a derechos humanos, conforman el bloque de constitucionalidad; como la Corte lo expresó en la sentencia T-1635 de 2000.

4. El desplazamiento forzado conlleva un deber de solidaridad de la comunidad e implica un deber de actuación del Estado

En la sentencia T-227 de 1997 se analizó el desolador panorama que acarrea el desplazamiento interno y se dijo:

"... 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. "

Tratándose de núcleos familiares que por motivos de la violencia urbana se ven obligados a buscar refugio dentro de la misma ciudad, la crisis humanitaria puede ser mayor, lo cual implica que el Estado está obligado a tomar acciones para proteger los derechos fundamentales de los desplazados.

La ACNUR, al referirse al problema del desplazamiento interno en Colombia, ¹ expone lo siguiente:

"Derecho a no ser discriminados por su condición de desplazados. El desplazamiento genera una estigmatización y una exclusión que se añade, superpone y agudiza la discriminación por sexo, por origen social y por clase. Los desplazados se sienten discriminados por las entidades públicas y por las comunidades en las que se asientan de manera temporal o en las que se integran económicamente. Las manifestaciones de la discriminación son diversas, pero se destacaron: i) graves limitaciones en el acceso al servicio del Estado, ii) restricciones en el acceso a la tierra, iii) exclusión y marginación de los niños y niñas desplazados del sistema educativo".

La complejidad de un conflicto urbano aumenta la vulnerabilidad de quienes habitando determinado barrio o comuna se ven obligados a abandonar su lugar tradicional de vida.

No es constitucionalmente aceptable que las personas afectadas por la ruptura de su cotidianidad se vean adicionalmente sometidas a un problema de señalamiento, al calificarlas como grupos causantes de "problemas" en una comunidad ciudadana, o al discriminarlas. Tales actitudes significan un trato desigual, un

¹ Publicación: Consulta con mujeres desplazadas sobre principios rectores del desplazamiento. ACNUR 2001, pág. 14

enjuiciamiento sin debido proceso, una afectación a los derechos de libertad y una violación al derecho a la dignidad.

El agravamiento del desplazamiento dentro de las ciudades plantea una crisis humanitaria de grandes proporciones. Por consiguiente, la respuesta del Estado y, especialmente, las actitudes de las autoridades locales, frente a los desplazados urbanos, no solamente son necesarias para la defensa de los derechos fundamentales de los afectados, sino que la seriedad y delicadeza del trato para cada caso de desplazamiento, pueden evitar el repoblamiento y el deterioro progresivo de situaciones que obligan a grupos familiares a salir de un barrio para ubicarse provisionalmente en lugares que ellos voluntariamente no han escogido.

5. El aumento de la cobertura del registro de los desplazados

El desplazamiento forzado interno responde a la cruda realidad colombiana. Esto fue constatado en la visita realizada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a Colombia entre el 3 y 4 de diciembre de 2000. La posición de la Alta Comisionada fue objeto de reseña en jurisprudencia de la Corte Constitucional. A consecuencia de la realidad percibida en tal visita, el 8 de febrero de 2001, se emitió un informe cuyos resultados a nivel de desplazamiento interno reiteran la grave situación que en esta materia se vive en el país. Este informe, para el caso que motiva la presente tutela, merece citarse en los siguientes párrafos:

“Es importante destacar el aumento en la cobertura del registro de los desplazados. Sin embargo sigue sin poder estimarse el desplazamiento en Colombia, en particular por la existencia del subregistro. La rigidez en la atención y las trabas burocráticas hacen que el registro se perciba, por la población afectada, más como una obstaculización para los beneficios previstos que como el instrumento para acceder a los mismos. Adicionalmente, esta situación hace que el fenómeno del desplazamiento continúe sin adquirir para el Estado la dimensión real, con las consiguientes consecuencias en la eficacia de las respuestas y en las prioridades estatales.

(...)

“En septiembre, la Corte Constitucional emitió un fallo donde describe el fenómeno como "una situación de grave emergencia social" y fija términos para garantizar la ejecución de la Ley 387. Además, le solicita al Presidente de la República asumir la dirección de la política nacional en esta materia y al gobierno nacional destinar suficientes recursos para hacer frente a la emergencia (véase el capítulo VII.A). En general, el problema está fundamentalmente en la puesta en práctica de las normas y mecanismos previstos más que en la ausencia de unos y otros.”²

Lo anterior indica que la jurisprudencia constitucional ha puesto de presente que es necesario reforzar y no restringir los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los desplazados; y que lo establecido en las normas no debe verse como algo programático sino como derechos a la protección que tiene la población desplazada.³

6. Prevalencia del derecho sustancial sobre las formas

Además de la aplicación de los Principios Rectores, del principio de favorabilidad y de una correcta interpretación de las normas nacionales sobre desplazamiento interno, es necesario decir que cualquier duda que surgiere sobre la inclusión del desplazamiento entre la misma ciudad dentro del desplazamiento interno, también se resuelve teniendo en cuenta que en el Estado Social de Derecho prevalece el derecho material sobre el derecho formal.⁴

² Tomado de www.hchr.org.co, el 21 de marzo de 2001

³ En el balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999-2002, ACNUR insiste en la flexibilización del sistema como uno de los retos de la política hacia el futuro y en la ampliación de la cooperación de la comunidad internacional, la prevención y la descentralización, entre otros objetivos

⁴ T-406/92, M.P. Ciro Angarita

En la sentencia T-1123/02⁵ se dijo lo siguiente:

“Entonces en ese orden de ideas cabe señalar que con el nuevo ordenamiento constitucional, el procedimiento no debe constituirse en un impedimento para la efectividad del derecho sustancial, sino que por el contrario debe propender por la realización de los derechos sustanciales al suministrar una vía para la solución de las controversias; en tal medida, cuando surge un conflicto respecto de un derecho subjetivo, es el derecho procesal el que debe entrar a servir como pauta válida y necesaria en la solución de la diferencia entre las partes, pues con la norma procesal se debe buscar la garantía del derecho sustancial.”

Aunque la jurisprudencia transcrita se refirió al artículo 228 de la C.P., la verdad es que la misma sentencia T-1123/02 también se remitió al artículo 4° de la Constitución y a la sentencia C-131/02 que dice:

“Pero esa dimensión del derecho procesal ha sido superada pues el constitucionalismo ha rescatado las garantías centenariamente elaboradas como contenidos del derecho procesal para vincularlas inescindiblemente a la realización de las normas sustanciales. Las ha dotado de una teleología que no se explica a partir del solo rito o procedimiento sino en relación directa con las normas jurídicas que consagran los efectos jurídicos que las partes pretenden. Las ha redimensionado para darles ahora el carácter de facultades irrenunciables, históricamente consolidadas y positivizadas; esto es, para advertir en ellas derechos fundamentales”.

A su vez, la Corte en la Sentencia T-1306 de 2001 censuró el celo excesivo por las ritualidades y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las personas, cuando el exceso ritual va en detrimento de garantizar el derecho sustancial.⁶

7. Principio de favorabilidad en el trámite del desplazamiento masivo

La Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. El inciso segundo del artículo segundo del decreto 2569 de 2000, citado con anterioridad, es una norma que simplemente da pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados y no puede interpretarse como una camisa de fuerza.

Si existen, como ocurrió en el caso que da origen a la presente tutela, numerosas declaraciones ante la Defensoría del Pueblo respecto a un hecho notorio como fue el desplazamiento de 65 familias de la denominada Comuna 13 de Medellín, no puede negárseles a esos 65 núcleos familiares el calificativo de desplazados internos y las consecuencias jurídicas y prácticas que ello conlleva, con la disculpa de que no se remitió copia de las declaraciones a una oficina del Ministerio del Interior, máxime cuando esa solicitud de copia, según el citado inciso, le corresponde hacerlo, como lo dice el encabezamiento del inciso a *“la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue”*. El juez de tutela no puede invocar circunstancias formales (no provenientes de omisión de los afectados) para negar la protección a derechos fundamentales de los desplazados.

Además, en gracia de discusión, el mismo decreto 2569 de 2000, trae una normas especiales que por tal característica y dado su carácter de favorabilidad, debe aplicarse de preferencia en el evento de existir desplazamiento masivo, como ocurre en el presente caso. Dice el artículo 12 del mencionado decreto:

Artículo 12º. Desplazamientos masivos. Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas.

Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

⁵ M.P. Alvaro Tafur Galvis

⁶ En similar sentido la sentencia T-1123/01

Nótese que el caso de la presente tutela se ubica dentro de esta norma especial, puesto que fueron 65 familias y alrededor de 400 personas. Además, es importante resaltar que la norma habla de **hogares**, lo cual soluciona el inconveniente que la Red de Solidaridad planteó al confundir localidad con municipio.

El artículo siguiente del decreto 2569 de 2000 establece:

“Artículo 13º. Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada en caso de desplazamientos masivos. Cuando se produzcan desplazamientos masivos, el Comité Municipal, Distrital, las autoridades municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona expulsora como de la receptora de la población desplazada, actuarán en forma unida para establecer la identificación y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo y efectuarán una declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo.

La declaración y la información recolectada deberán ser enviadas de manera inmediata y por el medio más eficaz, para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, a la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, del respectivo departamento. El incumplimiento de este mandato será objeto de investigación disciplinaria por el respectivo órgano de control.

Parágrafo. El trámite previsto en este artículo exige a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada”.

Consta en el expediente que en Medellín no se había instalado para la época de los acontecimientos el comité y que la Defensoría del Pueblo identificó y cuantificó, hizo el correspondiente censo de las personas del desplazamiento masivo y envió la información a la Red de Solidaridad y por tanto se cumplió con lo ordenado en la norma, que además expresamente exige de rendir declaración individual.

8. El desplazamiento entre lugares de la misma ciudad

Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales:

- A.** La coacción que hace necesario el traslado;
- B.** La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

Si estas dos 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.

El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo.

En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse mas allá de los límites territoriales de un municipio.

La definición de desplazado interno en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, en 1998, es la siguiente:

"las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"

Vale la pena resaltar de la anterior definición que la única exigencia (en el ámbito espacial) es escapar o huir del hogar o de la residencia habitual. Los Principios Rectores hablan permanentemente del “hogar” y esta es la acepción correcta de “localidad de residencia” (término empleado por la norma colombiana). En ningún momento se menciona, dentro del contenido de los Principios Rectores, la necesidad de trasladarse de un municipio a otro o de un departamento a otro diferente.

El artículo 1° de la ley 387 de 1997 y el artículo 2° del decreto 2569 de 2000, que son los invocados por la Red de Solidaridad Social para negar la protección a las 65 familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, tampoco exigen que haya que abandonar el municipio, o pueblo o ciudad, como opina la Red de Solidaridad. Esa interpretación es restrictiva, incompleta y viola el principio de favorabilidad y la preeminencia del derecho sustancial. Lo que dicen las citadas normas es que la forzada migración dentro del territorio nacional implique abandonar la localidad de residencia o las actividades económicas habituales.

En consecuencia, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a este último.

9. El desplazamiento forzado implica violación a derechos fundamentales

La persona que ha sido desplazada ve vulnerados sus derechos fundamentales, entre los cuales se puede mencionar, el derecho a la vida, la igualdad, la paz, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación, la vivienda en condiciones dignas, la seguridad social.

En un Estado Social de Derecho se tiene la obligación ineludible de brindar atención a los desplazados para que no se les violen los derechos fundamentales.

En la sentencia T-1365 de 2000 se corroboró lo que ya había expresado la Corte Constitucional sobre la afectación a los derechos fundamentales cuando hay desplazamiento forzado interno:

“En numerosas disposiciones constitucionales, que también encuentran reiteración en tratados internacionales sobre derechos humanos, se contempla la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños.

También se garantiza en la Constitución la protección integral de la familia, estableciendo en forma expresa que cualquier forma de violencia o abandono en relación con ella se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

*Todos estos preceptos y los valores constitucionales y humanitarios que los inspiran se ven amenazados y con certeza vulnerados cuando la familia, no por propia voluntad sino por la fuerza de circunstancias externas que escapan a su control, tiene que abandonar su territorio y el lugar de su domicilio para, al huir de los violentos, sobrevivir aun en condiciones angustiosas y preservar, cuando menos, la esperanza de un futuro regreso o de nuevas oportunidades de subsistencia.”*⁷

En la sentencia SU-1150 de 2000, se resaltó lo siguiente:

“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal,

⁷ Ver sentencia T- 1635/00

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."⁸

Por otro aspecto, no es justo que si no se expide la certificación por la Red de Solidaridad, se crea que una persona no tenga la condición de desplazado. Si lo válido únicamente fuera tal certificación, los derechos fundamentales de los desplazado se estarían condicionando, en cuanto a su exigibilidad al mencionado certificado. El no otorgamiento por las autoridades del correspondiente certificado de desplazado a quien tiene derecho a él, es una violación a derechos fundamentales como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional en el T-327/01. La Corte ha dicho que existe una presunción de buena fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados. En dicho trámite, *"Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho."*⁹

10. Otros derechos derivados de la condición de desplazado: los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y el retorno

La Corte ha sostenido (sentencia T-327/01) que el derecho a la verdad significa que se debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento. Además, como dijo la Corte Constitucional en su sentencia T-265 de 1994, la participación del perjudicado dentro del proceso penal, también hace parte del derecho a la verdad en cuanto implica conocimiento del curso del proceso y facilita la investigación por parte de los funcionarios del Estado en la medida en que las víctimas fueron testigos directos del hecho. Reafirman el derecho a la verdad los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito.

El derecho a la reparación y el derecho al retorno están consagrados en los principios 28 y 29 de los Principios Rectores. El derecho a retornar al hogar debe ser la atención principal que el Estado preste a los desplazados. Dicen las normas:

"PRINCIPIO 28

"1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

⁸ Ver sentencia SU-1150/00

⁹ T-327/01. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

2. *Se harán esfuerzos especiales para asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”.*

“PRINCIPIO 29

“1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

“2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”

CASO CONCRETO

1. Están plenamente demostrados en el expediente los siguientes hechos y circunstancias:

1.1. Es de público conocimiento que existió un desplazamiento masivo de 65 familias que tenían su hogar en la Comuna 13 de Medellín. Se vieron obligadas a buscar refugio en otra zona de la misma ciudad por la agresión de un grupo armado. Existen en la tutela numerosas declaraciones e informes de autoridades nacionales y municipales de Medellín que corroboran ese hecho notorio.

1.2. La Defensoría del Pueblo atendió de inmediato a la comunidad injustamente afectada. Dependencias de la Alcaldía de Medellín ofrecieron su colaboración y la prestaron en los primeros días en cuanto a la urgencia de dar alimentación y atención médica.

1.3. La Defensoría del Pueblo envió la lista de los afectados y numerosas comunicaciones a la Red de Solidaridad Social, que es la entidad encargada de atender en estas situaciones. La Red de solidaridad consideró que las familias desplazadas no eran desplazadas internas y con esta tesis ni siquiera las inscribió en el correspondiente registro. Se ha demostrado en esta sentencia que el desplazamiento interno forzado es una situación de facto, que el derecho material está por encima de los ritualismo, que deben aplicarse los Principios Rectores y el principio de favorabilidad; y se ha concluido que el desplazamiento entre la misma ciudad sí hace parte del desplazamiento interno forzado, siempre y cuando cumpla con la caracterización de éste como ocurre en el presente caso.

1.4. Sin embargo, la misma Red de Solidaridad Social informa dentro del expediente de tutela que ya ha inscrito dentro del Registro Unico de Población Desplazada a unas familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, pero también remite una Resolución que no inscribió a otra familia porque en su sentir el desplazamiento dentro de la misma ciudad no es desplazamiento interno. Es decir, que ha adoptado una conducta contradictoria. Ha debido inscribir a todos por el derecho a la igualdad, y, su duda ha debido ser resuelta bajo el principio de favorabilidad.

2. En cuanto a las sentencias objeto de revisión:

2.1. El fallo de segunda instancia, proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación civil, revocó la decisión del a-quo que había concedido la tutela. Para el ad-quem *“la Red de Solidaridad Social acusada no podía en virtud de dicho informe y petición (provenientes de la Defensoría del Pueblo) efectuar su inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada, pues para ello se requería la aportación de las declaraciones de los afectados, las que no se remitieron”.* La falta de ese envío no es requisito indispensable para considerar que los desplazados efectivamente lo son, ya éste es un asunto fáctico.

Además, hay que resaltar que la Red de Solidaridad Social ni siquiera se atrevió a decir que no inscribía a los desplazados porque no hubieran llegado las copias de las declaraciones que éstos rindieron en la Defensoría del Pueblo. No lo podía decir la Red de Solidaridad porque la solicitud de copias le corresponde hacerla a ella y porque tratándose de desplazamiento masivo el parágrafo del artículo 13 del decreto 2569 de 2000 *“exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada”*.

2.2. La sentencia de segunda instancia negó la tutela por lo siguiente:

- i. Para adquirir el reconocimiento oficial de “desplazado” se debe cumplir con determinados requisitos, uno de ellos es recibir la Defensoría del Pueblo la declaración de los afectados y remitir copia a la dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina correspondiente, pero no se remitió dicha copia, solo se remitió el informe y la petición;
- ii. La única causa para eximir de esta obligación es la afirmación del Comité Municipal o el desplazamiento masivo que exime de declaraciones individuales;
- iii. Las peticiones que la Defensoría del Pueblo dirigió a la Red de Solidaridad fueron contestadas por ésta.

Frente a lo dicho por el ad-quem, se tiene lo siguiente: Como explicó suficientemente en el texto del presente fallo, la condición de desplazado se adquiere de facto. La circunstancia de no haberse cumplido con requisitos que no son necesarios para configurar el desplazamiento interno (envío de copias) no pueden afectar las características del desplazamiento interno. Por otro aspecto en Medellín no se había constituido el Comité como consta en el expediente y es evidente que se está en presencia de un desplazamiento masivo, luego no se requerían declaraciones individuales (no obstante éstas fueron recepcionadas por la Defensoría).

Por tales razones deberá revocarse la decisión de segunda instancia y confirmarse la de primera instancia que concedió la tutela porque, como se ha relacionado en el texto del fallo, se violaron derechos fundamentales de la población afectada.

3. Las órdenes que se darán en la tutela:

La Corte Constitucional considera que el derecho al urgente trato preferente es punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno. Las primeras obligaciones del Estado frente a la contingencia, son las de proteger la vida de los desplazados, buscar si es posible el retorno de los mismos a sus hogares de origen e incluirlos en el registro único de población desplazada.

Por consiguiente, además de la orden dada en el fallo de primera instancia, consistente en la inscripción en el registro único de desplazados de las familias a cuyo nombre se instauró la tutela, deben darse otras órdenes para que sea mas efectiva la protección.

3.1. El Principio Rector No. 18 señala también otros objetivos de protección:

- “1. *Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado;*
- “2. *Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:*
 - a. *Alimentos esenciales y agua potable,*
 - b. *Alojamiento y vivienda básicos,*
 - c. *Vestido adecuado,*
 - d. *Servicios médicos y saneamiento esenciales”.*

La normatividad internacional y nacional permiten diseñar una protección efectiva cuando los derechos fundamentales de los desplazados son vulnerados.

3.2. En la sentencia T-098/02¹⁰ se tomaron varias determinaciones para proteger a una comunidad desplazada. Por ejemplo, programas de capacitación, ubicación en el régimen del Sisben, atención médica, hospitalaria y entrega de medicamentos requeridos por cada uno de los desplazados, búsqueda de cupos escolares, vivienda digna y especialmente la efectividad de programas respecto de los niños. Sobre esto último expresó la sentencia:

“En la T-715/99 se dijo que la protección al menor se traduce en un “conjunto de acciones, tanto de la comunidad como del Estado, encaminadas a lograr el desarrollo de niños, niñas y jóvenes, mediante una labor centrada en ellos y con la activa participación de la familia y del grupo social del que hacen parte”.¹¹ Es decir que las normas legales traducen un objetivo constitucional. Esto armoniza con el artículo 53 de la ley 75 de 1968 que creó el ICBF y estableció con criterio finalístico que la protección al niño es prioritaria: “Para el cumplimiento de sus fines esenciales, que son los de proveer a la protección del menor y en general el mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas...”.

Se parte de la base de que cada grupo familiar de desplazados tiene derecho a mantenerse unido, luego los planes de protección no pueden ir en contra de este propósito. En este contexto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene una serie de programas. Entre otros los siguientes:

Los menores de un año tienen atención gratuita por parte de las instituciones de salud que reciban aportes del Estado.¹² Este programa está en concordancia con la Ley 100 de 1993 artículo 166; además del plan de salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños de un año, del régimen subsidiado, recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del ICBF y con cargo a éste.

Existe la protección al menor en jardines comunitarios, con la autorización de los padres.

También, previa autorización, hay programa de protección al menor a través de hogares comunitarios de bienestar infantil.

El proyecto de “Asistencia a la atención del menor de 0 a 7 años”, consiste en la atención del menor de 7 años en la modalidad de intervención nutricional materno infantil.

Existe el programa de mejoramiento y apoyo nutricional a los programas dirigidos a los menores de 7 años.

Se establece la adquisición, promoción y distribución de sales orales para evitar que la población menor de 7 años presente enfermedad diarreica aguda y deshidratación.

Se regula la distribución del bono alimentario para niños en edad preescolar no cubiertos por hogares comunitarios de bienestar. Por otro lado, están los programas de almuerzo, (empresa privada), almuerzo (Asociación de padres), almuerzo (Hogares Juveniles campesinos), refrigerio (asociación de padres), almuerzo con dieta mas abundante para los indígenas.

Se consagra la asistencia integral al joven a través de clubes juveniles , para niños entre 7 y 12 años y jóvenes entre 13 y 18 años, escolarizados y desescolarizados de estratos 1 y 2 o que se encuentren en situación de alto riesgo.

Los anteriores programas se compaginan íntegramente con el Acuerdo 006/97 del Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que señala la política para la atención prioritaria a la población

¹⁰ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹¹ Reflexiones para la intervención en la problemática familiar. Consejería presidencial para la política social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Febrero/95.

¹² Artículo 50 de la Constitución: “Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia”.

desplazada por la violencia. Se establecen varios proyectos, entre ellos: asistencia y asesoría a la familia, atención integral al menor de 7 años, atención complementaria al escolar y adolescente. Se expresa que la actuación debe ser rápida e inmediata y que depende de la DIRECCION GENERAL. “

3.3. Adicionalmente a las medidas señaladas, deben existir las de protección a la mujer cabeza de familia (que en el presente caso están en casi el 90% de los núcleos familiares desplazados).

A nivel internacional existen instrumentos jurídicos de protección para la mujer desplazada, derivados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Convención de Belem do Pará”), los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales¹³.

A nivel nacional existen programas generales que por supuesto incluyen a las mujeres cabeza de familia, por ejemplo: el subsidio de vivienda (decreto 951/01), prioridades en los cupos educativos (decreto 2231/89), preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (documento CONPES 3057), preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la ley 418/97), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006/97). Además, todo lo que se deriva de la ley 387 de 1997 y de la ley 82 de 1993. Esta última ley es la que establece normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, allí se señalan algunos mecanismos de protección sobre salud, vivienda, educación no solo para quien es cabeza de familia sino de los menores dependientes. Dentro de las medidas especiales vale la pena reseñar los siguientes:

Artículo 5° de la ley 82 de 1993. Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten, y mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación....

Para el niño desplazado no solamente debe facilitarse los textos de biblioteca, sino el material didáctico y los uniformes.¹⁴

“Artículo 6° de la ley 82 de 1993. En ningún caso podrá negarse el acceso a los servicios de educación o de salud a los hijos o demás personas dependientes de mujeres cabeza de familia con base exclusiva en esta circunstancia.

“Artículo 7° de la misma ley. Los establecimientos de educación primaria y secundaria atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de mujeres cabeza de familia, siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes, a fin de no afectar el principio de igualdad.

Debe tenerse en cuenta, que para los niños desplazados, los mecanismos de ingreso a establecimientos educativos locales no solamente responden a los cupos disponibles sino que **se debe ampliar la cobertura**, si fuere necesario.

“8° de la ley 82 de 1993. El Estado a través de sus entes, de otros establecimientos oficiales o de los particulares, creará y ejecutará planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas de economía solidaria y empresas familiares, donde la mujer cabeza de familia realice una actividad económica rentable”.

En conclusión, existen instrumentos jurídicos protectores, la función de las autoridades es hacerlos efectivos.

¹³ DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO DE MUJERES, publicación de la Defensoría del Pueblo y la ACNUR

¹⁴ Ver la publicación LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y EL DERECHO A LA EDUCACION de la Defensoría del Pueblo y de la ACNUR

Todas las órdenes de protección en el presente caso se le darán a la Red de Solidaridad para que por intermedio de ella se tomen las medidas adecuadas ya que es la Red de Solidaridad quien viabiliza y coordina las medidas de protección y además la tutela solo se ha instaurado únicamente contra tal institución.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO : REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 24 de septiembre de 2002 y en su lugar **CONFIRMAR** el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Superior de Medellín el 25 de julio de 2002 .

SEGUNDO CONCEDER la tutela, respecto a los derechos a la vida, la dignidad, la libertad, la igualdad, la educación, la seguridad social, por las razones expuestas en la presente sentencia, y, en consecuencia, dentro del término de cuarenta y ocho horas, a partir de la notificación del fallo, se cumplirá con lo que a continuación se relacionará:

A. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que proceda a la inclusión en el Registro Unico de Población Desplazada, si es que aún no lo ha hecho, a las sesenta y cinco familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, que fueron censadas por la Defensoría del Pueblo y que aparecen mencionadas en el texto del presente fallo.

B. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que, directamente y con la colaboración que solicite a las autoridades, preste protección a dichos desplazados en cuanto a su integridad personal y colaboración respecto al retorno a sus hogares de origen, si así lo solicitaren aquellos.

C. ORDENAR a la Red de Solidaridad social que solicite la colaboración del Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la realización de los programas que a este Instituto le corresponden, respecto a los niños que en su condición de desplazados han quedado incluidos dentro de la solicitud de tutela presentada por la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, y que dio origen al presente fallo. Estos programas, entre otros, son los siguientes: hogares de bienestar, jardines comunitarios, programa FAMI, intervención nutricional materno infantil, mejoramiento y apoyo nutricional para menores de siete años, distribución de sales orales a población infantil, distribución de bono alimentario para niños en edad preescolar, programa de comedores escolares, creación y asistencia de clubes juveniles.

D. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que preste a las mujeres cabeza de familia que integran el grupo de desplazadas a cuyo nombre la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, instauró la tutela, las atenciones que se han relacionado en la parte motiva del presente fallo.

E. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que tramite en la entidad que corresponda, de manera preferencial y rápida, la solicitud de subsidio familiar de vivienda para los desplazados reseñados en la tutela que motiva el presente fallo y que no hayan retornado a su hogar de origen.

F. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que directamente y con la colaboración que solicite a la Secretaría de Educación de Medellín busque los cupos para los niños desplazados a cuyo nombre instauró la tutela la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia, a fin de que esos niños inmediatamente ingresen a la educación preescolar, de primaria y de secundaria hasta el grado 9 y los 15 años de edad, sin que para los menores haya costo alguno en cuanto a matrícula y mensualidad; teniendo en cuenta, además, lo expresado en la parte motiva del presente fallo.

G. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que inicie las diligencias pertinentes para ubicar a los desplazados que figuran en la presente tutela, en el régimen del SISBEN.

H. ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que en colaboración con el SENA , se incluya en los programas de capacitación a los desplazados a cuyo nombre la Defensora del Pueblo, Regional Antioquia,

instauró la tutela, teniendo en cuenta especialmente lo indicado en la parte motiva respecto de las mujeres cabeza de familia.

TERCERO: PREVENIR a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que en el futuro no se repitan situaciones como las que han dado motivo a esta tutela.

CUARTO. Sin perjuicio de la obligación del juzgador de primera instancia de hacer cumplir lo ordenado en esta sentencia, la Red de Solidaridad Social informará mensualmente a la Defensoría del Pueblo respecto a sus actuaciones sobre lo determinado en este fallo.

QUINTO: Librense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia, por encontrarse en comisión en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

