

ESTÁNDARES MÍNIMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS DE ACUERDO CON EL DERECHO INTERNACIONAL

Sinopsis: La Corte Constitucional de Colombia emite una sentencia, mediante la cual resuelve numerosas acciones de tutela en relación con la situación de desplazamiento interno en Colombia. En este fallo, la Corte determina cuáles son los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior, con base en el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados aplicado por analogía y, esencialmente, en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de las Naciones Unidas. Asimismo, la Corte Constitucional establece los niveles mínimos o derechos mínimos que el Estado debe satisfacer a las personas víctimas de este fenómeno. Esta determinación se funda en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, así como en los criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada, contenidos en los Principios Rectores antes mencionados. En el establecimiento de estos estándares básicos, el Tribunal toma en cuenta los criterios en materia de progresividad de derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Para la evaluación de la política estatal de desplazamiento, considera documentos e informes de organismos internacionales de derechos humanos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta sentencia cuenta con 5 anexos que desarrollan con mayor profundidad algunos temas tratados en ella.

ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DE DESPLAZADOS

Synopsis: *The Constitutional Court of Colombia issued a judgment, by which it resolved numerous actions for judicial protection (acción de tutela) in relation to the situation of internally displaced persons in Colombia. In this judgment, the Constitutional Court determined the rights of the victims of forced disappearances pursuant to international human rights law, international humanitarian law, international refugee law applied by analogy and, essentially, the United Nations' Guiding Principles on Internal Displacement. Moreover, the Constitutional Court established the minimum levels or minimum rights the State must meet in relation to victims of this phenomenon. This decision was based upon the international obligations assumed by Colombia regarding human rights and international humanitarian law, as well as upon principles for the interpretation and application of measures aimed to assist displaced persons, contained in the aforementioned Guiding Principles. To establish these basic standards, the Constitutional Court took into account the criteria relating to the progressive development of rights established in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations. To evaluate the state policy on displacement, the Constitutional Court considered documents and reports of international human rights bodies, such as the United Nations High Commissioner for Refugees. This judgment contains five annexes that more fully develop various themes addressed in the judgment.*

CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA. SENTENCIA T-025/04-
22 DE ENERO DE 2004

CASO ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR ABEL
ANTONIO JARAMILLO Y OTROS CONTRA
LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, Y OTROS

I. ANTECEDENTES

1. *Hechos*

Bajo el expediente T-653010, fueron acumulados otros 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas. La última acumulación se llevó a cabo el 10 de noviembre de 2003, mediante Auto de esa misma fecha, con el cual se acumuló el expediente T-775898 al expediente T-653010.

Los nombres de los accionantes en cada expediente acumulado se listan a continuación:...

Salvo algunas excepciones, los tutelantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada. Se trata de personas víctimas de desplazamiento forzado por hechos ocurridos en promedio hace más de un año y medio, la mayoría de los cuales recibieron algún tipo de ayuda humanitaria de emergencia durante los tres meses siguientes a su desplazamiento, pero ésta no llegó a todos y no siempre fue oportuna y completa.

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

Algunos de los accionantes no han recibido ayuda humanitaria a pesar de encontrarse inscritos en el Registro Único de Población Desplazada. En muchos casos, ha transcurrido un periodo largo (entre 6 meses y dos años) sin recibir ningún tipo de ayuda de parte de la Red de Solidaridad Social o de las otras entidades encargadas de atender a la población desplazada.

La mayoría de los accionantes no ha recibido orientación adecuada para tener acceso a los programas de atención al desplazado, en particular en materia de vivienda, proyectos productivos, atención en salud y educación. Con frecuencia se somete a los desplazados a un peregrinaje institucional, sin que se le dé una respuesta efectiva.

Un grupo importante de demandantes se postularon y presentaron su solicitud para acceder a los auxilios de vivienda y para obtener el capital semilla o la capacitación necesaria para iniciar un proyecto productivo, y meses después de presentar sus solicitudes, no han recibido respuesta de fondo sobre sus peticiones. En muchas ocasiones, la respuesta de las entidades sólo se produce después de que interpusieron la acción de tutela. En otras la respuesta se limita a informarles que no hay apropiación presupuestal suficiente para atender su solicitud, y que además, ésta se atenderá según el orden determinado por la entidad, sin que se les precise cuánto tiempo deberán esperar. Esa espera se ha prolongado hasta por casi dos años. La respuesta

que dieron las entidades encargadas de atender a la población desplazada corresponde a un formato uniforme que describe de manera general los componentes de la ayuda para los desplazados, pero que pocas veces resuelve de fondo la petición del desplazado. Debido a una falta de asesoría adecuada, muchos de los peticionarios solicitaron los auxilios para vivienda o para proyectos productivos, sin seguir el procedimiento formal y por esa razón les son negados, debiendo iniciar el procedimiento de nuevo luego de esperar meses la respuesta de las entidades...

Por lo anterior, los accionantes interponen acción de tutela con alguna o varias de las siguientes pretensiones:

1. Que sus peticiones sean resueltas de fondo y en un tiempo claro y determinado;
2. Que se materialicen las ayudas para estabilización económica, vivienda, reubicación, proyectos productivos, acceso a educación para los hijos;
3. Que las tierras en posesión o propiedad que fueron abandonadas por los desplazados sean protegidas;
4. Que reciban o continúen recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia;
5. Que sean reconocidos como desplazados y se les otorguen los beneficios que surgen de esa condición;
6. Que se adopte un programa de seguridad alimentaria;
7. Que se suministren los medicamentos recetados;
8. Que una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar;
9. Que se hagan las apropiaciones necesarias para solucionar la situación de la población desplazada y se hagan efectivos los programas para la población desplazada;
10. Que el ministerio de hacienda desembolse los dineros necesarios para adelantar los programas de vivienda y proyectos productivos;
11. Que se le permita recibir capacitación para desarrollar proyectos productivos;

12. Que se advierta al representante legal de la Red de Solidaridad que cuando omita cumplir con sus responsabilidades para con los desplazados incurre en causal de mala conducta;
13. Que se conforme el comité municipal para la atención integral del desplazado;
14. Que se restablezca la prestación del servicio de salud que es negado a partir de la Circular 00042 de 2002, en la cual se condicionó la prestación de dicha ayuda a que se trate de problemas inherentes al desplazamiento;
15. Que las entidades territoriales, dentro de su disponibilidad presupuestal, contribuyan a los planes de provisión de vivienda para la población desplazada...

II. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA TERCERA DE REVISIÓN

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

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. *Competencia*

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

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

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

problemas planteados por los desplazados deben ser examinados por primera vez por la Corte.

2.1. *Problemas jurídicos*

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

1. ¿Procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si problemas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal contribuyen de manera constitucionalmente relevante a la violación de sus derechos constitucionales fundamentales?
2. ¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones —en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación— cuando dicho acceso está supe-
ditado por las propias autoridades (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?
3. ¿Se vulneran los derechos de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la atención en salud, al acceso a la educación de los actores en el presente proceso, cuando las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en la ley para su atención, (i) omiten dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada; o (ii) se niegan a otorgar la ayuda solicitada (a) por la falta de apropiación de recursos suficientes para atender las solicitudes; (b) por falta de cumplimiento de requisitos legales para acceder a dicha ayuda; (c) por existir una lista de solicitudes que deben ser atendidas previamente; (d) por

falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud; (e) por cambio de los requisitos y condiciones definidos por el legislador para acceder a la ayuda solicitada; (f) porque la entidad ante la cual se presenta la solicitud se encuentra actualmente en liquidación?...

2.2. Resumen del argumento y de la decisión

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

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

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacio-

nales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el legislador y por el Ejecutivo y el experticio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (apartado 8). Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ordinal 1, incisos *b* y *c* de la parte resolutive).

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

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplaza-

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

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

5. *La jurisprudencia constitucional relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada*

Órdenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales y persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos.

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

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

No obstante la importancia de la línea jurisprudencial en materia de desplazamiento forzado, la presente sección no tiene como objetivo hacer un recuento exhaustivo de la jurisprudencia de la Corte en la materia, sino, en primer lugar, determinar el alcance de los derechos de la población desplazada que han sido protegidos por esta corporación, teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal, como la interpretación del alcance de tales derechos que fue compilado en el documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998.¹ Este último documento compendia lo dispuesto sobre desplazamiento interno en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y —por analogía— en el derecho internacional de los refugiados, y contribuye a la interpretación de las normas que hacen parte de este sistema de protección...²

¹ Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

² Diversos organismos e instancias internacionales han recomendado la aplicación de estos principios por parte de las diversas autoridades de los Estados en los que se presente el problema del desplazamiento interno forzado, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización

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

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

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias infrahumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia. Los Principios Rectores del Desplazamiento forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.
2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”. La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.
3. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar

de Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización del *Commonwealth* y diversos gobiernos.

- de su sitio habitual de residencia y trabajo. Los principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, en particular, a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.
4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos” y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los principios 1 y 8.
 5. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados. El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los principios 3, 18, 19, y 23 a 27, que se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.
 6. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia. Los principios 16 y 17 están dirigidos, entre otras cosas, a precisar el alcance del derecho a la reunificación familiar.
 7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes. Los principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.

8. El derecho a la integridad personal, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento. A este derecho se refieren los principios rectores 5, 6 y 11.
9. El derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15.
10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada.
11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.
12. El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando

el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria.

13. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación. En relación con este derecho, resultan relevantes los principios 13 y 23.
14. El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.
15. El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil. Para la interpretación de este derecho son pertinentes los principios 6, 7, 11, 13 y 21 que prohíben el desconocimiento de las normas de derecho internacional humanitario que protegen a los no combatientes.
16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. El alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el principio rector 20.

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

Ahora bien, el alcance de las medidas que las autoridades están obligadas a adoptar se determina de acuerdo tres parámetros principales, que fueron precisados en la sentencia T-268 de 2003, así: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado social de derecho. En síntesis,

las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento...

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

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

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

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

de derechos humanos y organismos internacionales, y (ii) las respuestas al cuestionario formulado por la Sala Tercera de Revisión, que aparecen resumidas en el anexo 2...

Además de las intervenciones de cada una de las organizaciones a las cuales esta Sala solicitó el aporte de pruebas, los documentos recibidos por la Corte de los cuales se deducen las conclusiones que se mencionarán a continuación son: Robert Muggah, “Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación Bogotá, mimeo, enero de 2000; Pastoral Social, Secretariado Nacional, Sección de Movilidad Humana, Sistemas y Alianzas Estratégicas en el reasentamiento de la población desplazada por la violencia en Colombia, Estudios de las Comunidades de Montes de María (Bolívar), Juradó (Chocó) y Neiva (Huila), 2001; Jaime Andrés Erazo, Ana María Ibáñez, Stefanie Kirchhoff y Alberto Galán, “Diversas causas y costos del desplazamiento: ¿Quién los compensa?”, en revista *Planeación y Desarrollo*, XXX, No. 3, julio-septiembre de 1999; Red de Solidaridad Social, “Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. Ilo. Seminario Internacional, “Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998-2002”, segundo semestre de 2002; [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados] y Red de Solidaridad Social, “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”, agosto 6 de 2002; Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Territorial, Programa de Atención a la Población Escolar Desplazada, “Política para la atención a la población escolar desplazada”, noviembre de 2002; International Crisis Group, “La crisis humanitaria en Colombia, informe de América Latina”, No. 4, 9 de julio de 2003; Defensoría del Pueblo, Evaluación de la Política de Atención a la Población Desplazada, 2003; Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, “Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento”, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, junio de

2003; ponencia “Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: más que una cuenta pendiente”, elaborada por Carolina Vergel Tovar, bajo la coordinación de Claudia Mejía, para el Seminario “ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento”, realizado en Cartagena de Indias, el 17 de junio de 2003; Informe de evaluación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en el Medio Atrato, junio de 2003; CODHES Boletín número 44, 28 de abril de 2003. Ana María Ibáñez y Carlos Eduardo Vélez, Instrumentos de atención a la población desplazada, en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales, documento [del Centro de Estudios de Desarrollo Económico], Universidad de los Andes, diciembre de 2003. Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos PMA, Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia, informe de 2003...

6.1. *La respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento forzado...*

Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social. Además la ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”. A dicho Consejo concurren los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia.

La atención humanitaria de emergencia debe ser suministrada por la Red de Solidaridad Social, ya sea de manera directa,

o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales. El acceso a dicho componente está limitado a tres meses prorrogables excepcionalmente por otros tres. Este aspecto que será analizado en el apartado 9 de esta sentencia. Adicionalmente, el monto de los recursos destinados a este componente depende de la disponibilidad presupuestal.

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

6.1.4. Por último, en referencia a las personas o los organismos particulares o internacionales con cuya participación debe ser diseñada e implementada la política de atención a la población desplazada, las normas relevantes establecen lo siguiente: *Primero*, el diseño y la ejecución de las políticas deben ser realizados contando con la participación de las comunidades desplazadas. *Segundo*, las entidades estatales pueden concluir convenios con organizaciones no gubernamentales ONG. *Tercero*, las normas establecen que el Estado podrá solicitar ayuda a los organismos internacionales. Por último, las directivas presidenciales estipu-

lan que el Estado deberá buscar un mayor compromiso de la sociedad civil...

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

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

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

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

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.

8. *El Estado social de derecho y los deberes constitucionales de las autoridades frente a la dimensión prestacional de los derechos*

La exigencia constitucional de concordancia entre los objetivos de la política de atención a la población desplazada y los medios económicos y administrativos destinados a su logro efectivo y oportuno...

8.3.2. *Advierte la Sala que de conformidad con la jurisprudencia de esta corporación*

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

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

El goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional —como los derechos sociales— depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. Un Estado dispone de un margen amplio de decisión al respecto. Sin embargo, de las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos plasmados en la Observación General 1 adoptada por el Comité que interpreta dicho Pacto Internacional. Estos son: (i) la elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población; (ii) el di-

seño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados; (iii) la divulgación periódica de los resultados alcanzados y de las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales —incluidas las organizaciones no gubernamentales— participen en la evolución de las políticas públicas pertinentes y se identifiquen las fallas, dificultades o circunstancias que inhiben la plena realización de los derechos con miras a su revisión o a la elaboración de nuevas políticas públicas más apropiadas.

El segundo requisito mínimo —diseño e implementación de políticas públicas conducentes a la progresiva realización de tales derechos— comprende varios elementos que cabe resaltar, siguiendo la Observación General No. 3 adoptada por el Comité del PIDESC. *Primero*, el Estado debe “adoptar medidas”, y, por lo tanto, no es admisible la ausencia de respuesta estatal ante la no realización de los derechos. *Segundo*, tales medidas han de comprender “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, sin que los medios se puedan agotar en la expedición de normas. El Estado tiene la responsabilidad de identificar cuáles son los medios administrativos, financieros, educacionales, sociales, etcétera, apropiados en cada caso y de justificar que éstos son en realidad los apropiados en vista de las circunstancias. *Tercero*, “en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el pacto es neutral”. *Cuarto*, el objetivo de tales medidas es “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos”, lo cual implica que hay flexibilidad ante las limitaciones del mundo real pero también que las medidas deben estar encaminadas a avanzar, no a retroceder, empleando “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. *Quinto*, “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos nacionales (apartado 9) e internacionales (apartado 13) de que

se disponga” y protegiendo “a los miembros vulnerables de la sociedad” (apartado 12). *Sexto*, el margen de flexibilidad reconocido al Estado no lo exime de “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, niveles que han de tener “carácter prioritario” y comprometen “todo esfuerzo para utilizar los recursos que están a su disposición”.

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

El Comité destaca en la Observación 14 que la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, por lo cual a pesar de la limitación de los recursos, el gobierno sigue obligado al menos en los siguientes cuatro aspectos: *(i)* la limitación de recursos no permite al Estado adoptar medidas que sean discriminatorias en el acceso a los servicios de salud (párrafo 30); *(ii)* en principio las medidas que disminuyen la protección en la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto, por lo cual el Estado tiene que demostrar que éstas eran necesarias y que “se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles” (párrafo 32); *(iii)* el Estado tiene la obligación “concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización” de este derecho (párrafo 31); y *(iv)* finalmente, existen unas obligaciones básicas en salud, que deben ser satisfechas en todo caso, sin importar los recursos de que dispone

un Estado, como son el acceso no discriminatorio a los servicios de salud (párrafo 43), y unas prioridades, que deben ser respetadas, como la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y la adopción de medidas para combatir las enfermedades epidémicas y endémicas (párrafo 44).

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

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

En el apartado 5 se han sintetizado algunos de los derechos de los que son titulares las personas en situación de desplazamiento, de conformidad con las normas constitucionales e internacionales

que vinculan a Colombia, así como con los criterios de interpretación compilados en el documento de los Principios Rectores.

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

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

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

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

que atenten, por ejemplo, contra su integridad personal o contra su libertad de expresión.

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

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

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

1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 [Constitución Política], y el principio 10.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 [Constitución Política]), tal y como se particularizan en el principio 11.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 [Constitución Política] y precisado para estos casos en el principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional —niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia—, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales”. También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los principios 24 a 27 reseñados en el anexo 3, ya que es a través de la provisión de asisten-

cia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

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

Ahora bien, dado que el plazo señalado en la ley obedece principalmente a las dos razones indicadas, debe la Corte precisar que existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un periodo de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones

de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado —es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello—. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda.

5. El derecho a la salud (artículo 49 [Constitución Política].) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 [Constitución Política].
6. El derecho a la protección (artículo 13 [Constitución Política]) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el principio 22.
7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, [Constitución Política]). Precisa la Sala que, si bien el principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica primaria a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 su-

terior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cubre a los padres de familia o acudientes —quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento— y a los menores —que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes—. Por su parte, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 [Constitución Política]) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento —obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los principios 1o., 3o., 4o., 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

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

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

cisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

10. *Las órdenes...*

10.1. *Órdenes para la superación del estado de cosas inconstitucional...*

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

10.1.4. Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados y detectado por la Sala al examinar los expedientes objeto de revisión, consiste en que con frecuencia las autoridades encargadas de atenderlos no se aseguran que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos, lo cual resulta contrario al deber de protección consti-

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

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

ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DE DESPLAZADOS

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

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

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

IV. DECISIÓN

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

Resuelve

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

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

- a. A más tardar el 31 de marzo de 2004, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de con-

- secución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.
- b. Dentro del año siguiente a la comunicación de la presente sentencia, el director de la Red de Solidaridad Social, los ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia.
- c. Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.

TERCERO. *Comunicar*, por medio de la Secretaría General, el estado de cosas inconstitucional al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7o. de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para pro-

teger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004.

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

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

SIXTO. *Comunicar*, por Secretaría General, la presente sentencia al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al director del Departamento Nacional de Planeación, para lo de su competencia.

SÉPTIMO. *Comunicar*, por Secretaría General, la presente sentencia a la ministra de Relaciones Exteriores, para lo de su competencia.

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

ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DE DESPLAZADOS

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

DÉCIMO TERCERO. *Ordenar* a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Salud de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada, si aún no lo han hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de los accionantes al sistema de salud, y se les garantice el suministro de los medicamentos que requieran para su tratamiento...

DÉCIMO OCTAVO. *Comunicar* la presente decisión al señor defensor del Pueblo para que directamente o a través de su delegado, efectúe un seguimiento de la manera como se dé cumplimiento a las órdenes contenidas en los numerales anteriores y si lo considera del caso, informe a la opinión sobre los avances y las dificultades encontradas...

VIGÉSIMO. *Comunicar* la presente decisión al defensor del Pueblo dentro de la órbita de sus competencias, haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo.

VIGÉSIMO PRIMERO. *Comunicar* la presente decisión al procurador general de la Nación, para que, dentro de la órbita de sus competencias, haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo y vigile la actuación de las autoridades...

Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.