

PERSONA DESPLAZADA – Condiciones

La Corte Constitucional, señaló que son dos los elementos para que pueda considerarse que se trata de una persona en condiciones de desplazamiento. “Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos 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.”

NOTA DE RELATORIA: Sobre los elementos para considerar a una persona como desplazada: Corte Constitucional, sentencia de 5 de mayo de 1997, T-227/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero

TUTELA – Procedente para solicitar derechos de las personas desplazadas

La Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es procedente para solicitar los derechos de las personas desplazadas, debido a la condición especial en la cual se encuentran miles de colombianos víctimas de la violencia que han tenido que desplazarse de sus tierras de origen a los centros urbanos u otros asentamientos rurales con tal de salvaguardar su vida y la de sus familiares.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos de la población desplazada: Corte Constitucional, sentencia de 22 de enero de 2004, Rad. T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

AYUDA HUMANITARIA A DESPLAZADOS – Debe mantenerse hasta que se logre cierta estabilidad económica

Los desplazados no sólo tienen derecho a que se les reconozca la ayuda humanitaria sino a que ésta se mantenga hasta que puedan regresar a una situación sino igual, que sería lo ideal, por lo menos similar y autosostenible. Para el caso concreto, la comunidad actora tiene derecho entonces a que se le reconozca la ayuda humanitaria tal y como lo establece la ley y la jurisprudencia y a que la prórroga de ésta se le conceda hasta el momento en que logre cierta estabilidad económica, que si bien no se trata de un regreso a la situación inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento, al menos es una opción para lograr una condición de autosostenibilidad.

PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA POBLACION DESPLAZADA – Clases / PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA POBLACION DESPLAZADA - Objetivo

Hay tres tipos de proyectos a los que la población desplazada puede acceder, proyectos de seguridad alimentaria, proyectos productivos a pequeña escala y proyectos productivos integrales. La razón de ser de este tipo de proyectos consiste en el hecho de que los hogares de las familias desplazadas consigan la independencia productiva, ingresos estables y ocupación, de igual manera se busca obtener “un refuerzo en su capacidad organizacional y asociativa”; esta clase de proyectos puede ser unipersonal, unifamiliar o asociativo. Por habersele reconocido la condición de desplazada de la asociación actora y al cumplir con los respectivos requisitos de postulación a los diferentes programas de restauración se considera que los integrantes de dicha comunidad son beneficiarios de dichos proyectos, toda vez que estos buscan que la población desplazada alcance un nivel de autosostenimiento. Por lo que al respecto se adicionará la demanda en el sentido de incluir a ésta población en dichos proyectos.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 17 – NUMERAL 1

POBLACION DESPLAZADA – En caso de desalojo, las autoridades deben proceder a reubicarlos en iguales condiciones / POBLACION DESPLAZADA – Entidades territoriales deben garantizar su recuperación socioeconómica

En el caso concreto, nos encontramos frente a un grupo de desplazados que se encuentran ubicados en un lote de propiedad de un particular, en el cual han asentado sus viviendas y han procurado establecer a sus familias así sea en condiciones poco favorables, durante un lapso de tiempo aproximado de 10 años, sin que el Estado haya procurado dar una solución a la condición en que se encuentran. Es de resaltar que en el lote donde se encuentran ubicadas estas personas se encuentran sus viviendas, comedores comunales, una escuela construida por el Minuto de Dios, por lo que al ser desalojados contraería graves inconvenientes sociales y personales para esa población. La Sala considera que las obligaciones de los entes demandados no nace de la suscripción de los contratos de promesa de compraventa y arrendamiento celebrados con un particular, sino de hacer el acompañamiento correspondiente a los desplazados en su etapa de recuperación socioeconómica, que hasta el momento se ha llevado a cabo prácticamente solo con la ayuda de particulares, ONGs y fundaciones

quienes han logrado avances importantes en la calidad de vida de estas personas. Por lo anterior, la sentencia de primera instancia se adicionará en el sentido de ordenar a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, en colaboración con el Departamento de Bolívar, a que en un lapso no mayor a 6 meses proceda a reubicar a los integrantes de la Comunidad de Desplazados de la Loma del Peyé que se encuentren registradas como tales, a un terreno donde puedan vivir en condiciones dignas y con todos los beneficios con los que actualmente cuentan en el predio donde habitan, como son, el comedor comunitario y la escuela.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 13 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 334 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 336

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 13001-23-31-000-2009-00188-01 (AC)

Actor: ASOCIACIÓN DE DESPLAZADOS DE LA LOMA DE PEYÉ.

Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y OTROS

Conoce la Sala la impugnación interpuesta por la parte actora y la Agencia Presidencial para la Acción Social contra la sentencia del 04 de mayo de 2009 proferida por la Sala de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar por medio de la cual se concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, seguridad social, salud en conexidad con la vida e igualdad y vivienda digna de los miembros de la Asociación de Desplazados de la loma del Peyé.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado judicial, la Asociación de Desplazados de la Loma del Peyé incoó acción de tutela contra el Distrito de Cartagena de Indias, el Departamento de Bolívar, La Red de Solidaridad Social y el Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de obtener la protección los derechos fundamentales de los miembros de dicha entidad a la igualdad, a la honra, a la paz, al debido proceso, a la propiedad, a los derechos de los niños, a la protección especial a las personas de la tercera edad, al ambiente sano, a la vivienda digna, a la buena fe y al goce de los beneficios a que tiene derecho por su condición de desplazados, que considera vulnerado por las entidades demandadas.

HECHOS

Los relacionados por la parte actora son en resumen los que se enuncian a continuación:

Manifestó que los miembros Asociación de Desplazados de la Loma de Peyé se encuentran desde hace más de diez años asentados en el sector de San Bernardo del Barrio la María en la denominada Loma de Peyé, ocupando un predio de propiedad del señor FERNANDO LARA JIMÉNEZ, según Escritura Pública No. 4821 del 27 de julio de 1994 emanada de la Notaría Tercera.

Adujo que la agrupación de personas anteriormente eran conocidos en la ciudad como los desplazados de la Bonga, sector ubicado al margen de la carretera conocida como la variante que llega a la zona industrial del Mamonal, en la parte posterior del barrio Nelson Mandela, Membrillal y Arroz Barato, del cual fueron desalojados mediante un fallo judicial por tratarse de

una propiedad privada.

Mencionó que debido a lo anterior se acordó con la Alcaldía de Cartagena la compra de un predio para la reubicación de las familias desplazadas.

Explicó que tras muchas averiguaciones se firmó una promesa compra venta con el señor Fernando Lara Jiménez y que a dicho acto asistieron la Secretaria de Educación y la funcionaria para asuntos de desplazados de la Alcaldía Distrital de Cartagena y los representantes de Corvivienda, la Asociación Nacional de Ayudas solidarias y la Red Social, quienes recibieron el lote e hicieron entrega a la comunidad.

Indicó que el traslado de las familias se efectuó con acompañamiento de la fuerza pública, haciendo uso de maquinarias del Distrito que adecuaron el terreno en la loma del Peyé y vehículos de la administración.

Expresó que luego de haberse instalado en el predio se hicieron presentes organismos nacionales e internacionales de derechos humanos quienes les prestaron ayuda humanitaria.

Señaló que tiempo después el señor Fernando Lara Jiménez le solicitó a la Asociación de Desplazados deshacer el contrato de promesa de compraventa por el incumplimiento de la Alcaldía Distrital, por lo que la Asociación resolvió suscribir un contrato de arrendamiento con un canon de siete millones doscientos mil pesos (\$7.200.000) mensuales por el alquiler del terreno, lo que dividido entre 70 familias le correspondería aportar ciento dos mil ochocientos pesos (\$102.800) a cada una.

Puntualizó que el propietario del inmueble interpuso un derecho de petición

en día 28 de enero de 2005 ante la Unidad Territorial Bolívar de Acción Social solicitando el pago de los respectivos cánones de arrendamiento que dicha entidad se encuentra obligada a pagar como ayuda humanitaria a la población desplazada, a lo que dicha entidad se negó.

Expuso que entonces la Asociación se vio obligada a firmar un nuevo contrato de arrendamiento con unas cláusulas puntuales y específicas con el arrendador, sin que hasta el momento se haya podido hacer el pago de los cánones acumulados, pagar los perjuicios ocasionados o comprar el predio.

Afirmó que a otras 20 familias que también fueron ubicadas en la loma del Peyé se les adjudicaron viviendas de interés social mediante los programas adelantados por CORVIVIENDA sin que se haga lo mismo con los miembros de la Asociación de Desplazados para la compra de los predios que vienen ocupando.

Alegó que la Alcaldía Distrital negó el llamamiento en garantía dentro del proceso de restitución del bien inmueble arrendado incumpliendo las obligaciones estipuladas en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

PRETENSIONES

Las solicitadas por el demandante son las siguientes:

Que se tutelen los derechos fundamentales de la comunidad de la loma del Peyé.

Que se ordene a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, a la Gobernación del Bolívar y a Acción Social – Unidad Territorial Bolívar para

que reconozcan la condición de desplazados a la comunidad que integran y que se cancelen los arriendos que se adeudan al señor Fernando Lara Jiménez como propietario del terreno que vienen ocupando.

Que se ordene a la Alcaldía Distrital de Cartagena y a Acción Social la legalización de la propiedad del predio que habita la comunidad demandante mediante la compra del mismo.

Que se ordene a las entidades demandadas a dar cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional y la Ley 1190 del 30 de abril de 2008 que tratan sobre los derechos de los desplazados por la violencia.

DEFENSA

Acción Social – Unidad Territorial de Bolívar se abstuvo de contestar la demanda.

El Ministerio del Interior y de Justicia, mediante apoderado, contestó la solicitud de tutela, indicando que es evidente que la Asociación ADELPE pretende la legalización de la ocupación por parte de los integrantes del Predio de la loma del Peyé.

Manifestó que en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto 200 de 2007 creó un programa de Protección a las Personas en situación de desplazamiento para que junto con las autoridades Departamentales y Municipales desarrollara instrumentos y herramientas que permitieran brindar

protección a las personas que cumplieran los requisitos para ser clasificados como desplazados y que lo solicitaran.

Adujo que el Ministerio en el ámbito de sus funciones no ha amenazado ni vulnerado los derechos constitucionales de los integrantes de la asociación demandante.

La Directora de la Gobernabilidad Territorial del Ministerio del Interior y de Justicia se pronunció frente a los hechos de la presente tutela así:

Mencionó que de conformidad con el Decreto Ley 4530 de 2008 el Ministerio del Interior y de Justicia no tiene funciones o competencias e materia de atención y ayuda humanitaria a la población desplazada y que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es un órgano autónomo e independiente de sus funciones.

Explicó que las competencias del Ministerio a partir de la Sentencia T-025 de 2004 consisten en la promoción y coordinación de los esfuerzos territoriales y nacionales dentro del marco de las respectivas competencias, para dar coherencia entre el nivel nacional y territorial a las políticas públicas.

Indicó que por lo anterior toda solicitud en materia de atención humanitaria de emergencia a de la población desplazada debe ser conocida y resuelta por Acción Social por ser la entidad gubernamental competente.

El Departamento de Bolívar, contestó la demanda de la siguiente manera:

Expresó que revisados los archivos de solicitudes y peticiones formuladas por la población desplazada al Departamento de Bolívar no se encontró

ninguna solicitud por parte de la Asociación de Desplazados de la Loma del Peyé.

Señaló que los aspectos señalados por el actor no corresponden a la competencia y atención del Departamento, por cuanto la asistencia humanitaria corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción social que le ha sido asignada de manera expresa por la ley la asignación de recursos y subsidios destinados a la población desplazada.

Reiteró que la Gobernación de Bolívar en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales o haya negado algún tipo de beneficio de la parte actora pues ésta no ha solicitado el cumplimiento de los mismos ante las entidades correspondientes.

El Distrito de Cartagena de Indias, argumentó lo siguiente:

Planteó que no existe violación alguna a los derechos fundamentales de los integrantes de la asociación demandante por parte del Distrito, toda vez que lo que se pretende es el pago de unos arriendos y la compra de un predio a un particular que fue invadido por los actores.

Aseveró que la parte demandante funda su pretensión en los derechos que se les reconoce a los desplazados mediante preceptos normativos y providencias judiciales, sin embargo el presente caso consiste en resolver un conflicto generado por la misma comunidad.

Arguyó que no es procedente mediante la acción de tutela acceder a las pretensiones de la parte demandante en la que se pretende el pago de unos

arriendos y la compra de un inmueble violando los preceptos constitucionales y legales.

Consignó que en lo referente al derecho a la igualdad no existe una vulneración pues el Distrito de Cartagena viene realizando acciones encaminadas a dar cumplimiento a las normas que estipulan los derechos de los desplazados.

Puntualizó que existe una falta de legitimación en la causa por activa pues la acción de tutela debe ser interpuesta por el directamente afectado y el decreto 2591 de 1991 no contempla las asociaciones como representantes de una determinada comunidad.

Alegó que existe una falta de legitimación por pasiva frente al Distrito de Cartagena pues las pretensiones corresponden a una política pública del estado, para lo cual se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social.

La Defensoría del Pueblo de Cartagena, como coadyuvante dentro del proceso de la referencia manifestó:

Que ante la inminente restitución del inmueble en donde viven los desplazados de la Loma de Peyé con el consecuente desalojo, dicha población se encuentra en un estado de indefensión debido a la imposibilidad económica de cubrir las sumas en mora.

Adujo que se está condenado a estas personas a revivir la situación que vivieron cuando fueron desalojados del sector La Bonga, generando sentimientos de angustia y desolación en la gente al ver la imposibilidad muy real de perder sus casas y bienes, incluido el colegio y el comedor comunal,

pues éstos se encuentran ubicados en el mismo terreno objeto del lanzamiento.

Expresó que las entidades demandadas han incurrido en una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones impuestas por la constitución, la ley y la jurisprudencia.

Indicó que las obligaciones de estos entes no nace de la suscripción de los contratos de promesa de compraventa y arrendamiento celebrado con el señor Fernando Lara Jiménez, sino de no hacer el acompañamiento correspondiente a los desplazados en su etapa de recuperación socioeconómica, que se ha llevado a cabo prácticamente solo con la ayuda de particulares, ONGs y fundaciones quienes lograron avances importantes en la calidad de vida de estas personas.

Reiteró que si bien las demandadas no están obligadas a la suscripción de los contratos mencionados, si tienen el deber de conceder toda la ayuda necesaria a la población desplazada hasta cuando ésta supere el estado inconstitucional de las situaciones que ha tenido que soportar, de acuerdo a lo dispuesto por la Corte Constitucional.

FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Bolívar accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y de Justicia.

Concluyó que las entidades demandadas no tienen la obligación de cancelar los compromisos adquiridos entre la Asociación de Desplazados de la Loma de Peyé y el señor Alfredo Lara Jiménez, puesto que se trata de un contrato entre particulares.

Señaló que la obligación de las demandadas radica en adoptar políticas y programas a favor de los desplazados y trabajar en forma mancomunada con las entidades encargadas de velar por el mejoramiento de la calidad de vida de los desplazados.

Aclaró que la Alcaldía Distrital de Cartagena adoptó las medidas ordenadas por la Ley 387 de 1997 y que quien debe materializar las ayudas a los desplazados es la Agencia Presidencial para la Acción Social.

Por lo anterior amparó los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social, a la salud en conexidad con la vida, a la igualdad y a la vivienda digna y ordenó a Acción Social para que en el término de 10 días vincule a los miembros de la Asociación de los Desplazados de la Loma del Peyé, siempre que tengan derecho, a los programas de salud, educación y subsidios de vivienda en la modalidad de arriendo o compra.

IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión anterior, la **Asociación de Desplazados de la Loma del Peyé** impugnó parcialmente el fallo de primera instancia.

Argumentó que cuando fueron desalojados del sector de La Bonga, el estado envió un representante, el Doctor William Blair, para participar en la solución, que finalmente fue ubicarlos en el predio de otro particular.

Consideró que es evidente que la obligación de las entidades demandadas no surge ni nace de la suscripción de los contratos de promesa de compraventa o arrendamiento del terreno sino del apoyo a los desplazados en su proceso de recuperación socioeconómica.

Adujo que debido a la actitud omisiva del Estado se encuentran a punto de perder sus bienes, por lo que solicita que se revoque el fallo de primera instancia en el sentido de que se les adjudique el predio en el que actualmente se encuentran ubicados en virtud del principio de igualdad y por que allí se encuentra establecido su tejido social.

Por su parte, **la Agencia Presidencial para la Acción Social**, apeló la sentencia del Tribunal señalando que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar las ayudas a las que tienen derecho los desplazados, pues para eso existen rutas de atención bien definidas, expeditas y que no requieren de ningún intermediario para que los beneficiarios de estas prebendas se acerquen y realicen la respectiva solicitud.

Arguyó que Acción Social se encuentra obligada a otorgar la ayuda humanitaria que por ley le corresponde a la población desplazada, por lo que no puede pagar arriendos o deudas propias que hayan adquirido los integrantes de éstas comunidades, pues lo anterior no es acorde con la naturaleza de este tipo de ayuda.

Solicitó que se revoque en su totalidad el fallo de primera instancia pues a su parecer no ha vulnerado ningún derecho fundamental de los demandantes.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. Dicha acción se establece como mecanismo subsidiario, es decir, que sólo procede cuando el afectado no disponga de otros instrumento de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio con miras a evitar un perjuicio irremediable.

La Asociación de Desplazados de la Loma del Peyé arguye que debido a la situación de violencia en la zona donde vivían debieron desplazarse a la ciudad de Cartagena al sector de la Bonga, de donde posteriormente fueron expulsados, por lo que con la colaboración de la Alcaldía Distrital se instalaron en un predio del que pretenden nuevamente desalojarlos ahora debido al incumplimiento en el contrato de arrendamiento que suscribieron con el propietario del inmueble.

La parte demandante considera que la Administración es responsable de la situación por la que están pasando debido al incumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad desplazada y con el dueño del terreno.

Así, el tema de la presente acción de tutela se centra en dilucidar la posible violación de los derechos fundamentales de la comunidad de Desplazados de la Loma del Peyé.

De acuerdo con lo estipulado en la ley 387 de 1997 se entiende por desplazado lo siguiente:

“Desplazado interno:

“Artículo 1º. 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 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 los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”¹

A su vez, la Corte Constitucional, señaló que son dos los elementos para que pueda considerarse que se trata de una persona en condiciones de desplazamiento.

“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: **la coacción** que hace necesario el traslado **y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación**. Si estas dos 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.”²
(Negrillas fuera del texto original)

¹ Ídem, desarrollada por el Decreto 2569 de 2000

² Sentencia T-227/97

El artículo 3° de la ley 387 del 97, señala la responsabilidad del estado frente a la población desplazada así:

“Artículo 3°. De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano **formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.**”

(Negrillas fuera del texto original)

A su vez, la Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es procedente para solicitar los derechos de las personas desplazadas, debido a la condición especial en la cual se encuentran miles de colombianos víctimas de la violencia que han tenido que desplazarse de sus tierras de origen a los centros urbanos u otros asentamientos rurales con tal de salvaguardar su vida y la de sus familiares:

“Lo anterior, por cuanto el estado de debilidad manifiesta en que se encuentra ese grupo poblacional lo hace merecedor de un trato especial por parte del Estado, y en esa medida tiene derecho a recibir asistencia humanitaria en aspectos tales como alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica, vivienda en condiciones dignas, entre otros, de forma tal que, en el evento que ello no ocurra, **la acción de tutela procederá para hacer efectivos esos derechos.**³ En otras palabras teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que

³ Sobre la procedencia de la tutela en estos casos, la Corte ha manifestado que con la acción de tutela “se logra una atención seria y rápida, un compromiso más dinámico y solidario de los entes encargados de prestar la ayuda humanitaria requerida y así, obtener que los derechos fundamentales se respeten y concreten.”, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.⁴"
(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Por lo anterior la tutela se convierte para este caso en el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos invocados por la parte actora.

Ahora bien, a efectos de determinar si los actores se encuentran inscritos en el Registro Único de Desplazados el Tribunal Administrativo de Bolívar remitió a la Agencia Presidencial para la Acción Social un listado de personas que de acuerdo con la demanda son desplazados, solicitando que se informara sobre su inscripción, la fecha de la misma, si han sido beneficiarios de subsidio para arriendo o vivienda y en caso afirmativo quienes han hecho uso de tales beneficios. Sin embargo dicha entidad no presentó el informe requerido, ni atendió la información solicitada.

Así, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se presumen ciertos los hechos alegados en la acción de tutela cuando la parte demandada no rinda el informe solicitado y se tiene por probada la afirmación realizada por la parte demandante, por lo que se ha de suponer que los actores ostentan la calidad de desplazados y por ende tienen derecho a los beneficios que su condición les brinda.

En vista de lo anterior la Sala procederá a analizar los beneficios a los que tiene derecho la población desplazada reconocida como tal.

⁴ Al respecto, consultar entre otras las sentencias T-419 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-1635 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-258 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-098 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-721 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Frente a la ayuda humanitaria.

Según la ley 387 de 1997 en el artículo 15:

“ Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.”⁵

[...]

Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio **máximo** de tres (3) meses, prorrogables **excepcionalmente por otros tres (3) más**.

(Negrillas fuera del texto original)

Sin embargo, la Corte Constitucional determinó que las expresiones “*máximo*” y “*excepcionalmente por otros tres (3) mas*” fueron declaradas inexecutable, manifestando lo siguiente:

“La Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la

⁵ Ley 387 de 1997

vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

...

“Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.

El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”⁶

(Negritas y subrayas fuera del texto original)

Así mismo el Consejo de Estado dijo al respecto en la sentencia del treinta y uno (31) de julio de dos mil ocho (2008). N° Radicación: 25000-23-15-000-2008-00342-01, Magistrado ponente Susana Buitrago Valencia, Sección Quinta:

“...las medidas necesarias deben ser eficientes y proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que deben soportar las personas y que la atención a los desplazados debe ser **integral** esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento.

El norte jurídico en esta materia está representado por los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**, formulados en 1998 por el representante del Secretario General

⁶ Sentencia C-278/07

de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos cuya fuerza vinculante ha reconocido la Corte pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional.”

Por lo tanto, los desplazados no sólo tienen derecho a que se les reconozca la ayuda humanitaria sino a que ésta se mantenga hasta que puedan regresar a una situación sino igual, que sería lo ideal, por lo menos similar y autosostenible.

Para el caso concreto, la comunidad actora tiene derecho entonces a que se le reconozca la ayuda humanitaria tal y como lo establece la ley y la jurisprudencia y a que la prórroga de ésta se le conceda hasta el momento en que logre cierta estabilidad económica, que si bien no se trata de un regreso a la situación inmediatamente anterior a la ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento, al menos es una opción para lograr una condición de autosostenibilidad.

Por lo anterior en este sentido se confirmará la decisión de primera instancia en el sentido de ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social, para que proceda a otorgar la asistencia humanitaria a la que tiene derecho los actores mientras logren una estabilidad.

Frente al subsidio de vivienda

Al respecto esta sala considera que dada su condición de desplazados, una vez llevado a cabo el requisito de la postulación al subsidio de vivienda para hacer conocer sus necesidades ante Fonvivienda, la entidad deberá resolver sus peticiones.

Por lo anterior respecto a este punto, la Sala confirmará el fallo del Tribunal Administrativo de Bolívar.

Frente al derecho la salud.

El punto 3 del literal b) del numeral 5.2.1.2 del artículo 5° del Decreto 250 del 7 de febrero de 2005 señala lo siguiente:

“ Atención en salud a la población en condición de desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada según su situación de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (subsidiado, contributivo o regímenes de excepción), conforme a las reglas, coberturas y procedimientos establecidos para cada régimen. En el caso de la población no asegurada, los servicios se brindarán por las instituciones prestadoras de salud pública que define la entidad territorial receptora, por nivel de atención y excepcionalmente por instituciones privadas previamente autorizadas por la entidad territorial, acorde con lo dispuesto en la normatividad vigente que regula la materia”.⁷

Por lo tanto, esta sala considera que en cuanto al derecho a la salud, si aún no cuentan con el servicio, una vez realizada la solicitud por parte de las personas registradas como desplazadas junto con sus núcleos familiares, las entidades correspondientes deberán atender y brindar el tratamiento correspondiente, puesto que la cobertura es de carácter nacional.

Por lo anterior se confirmará esta decisión.

Frente al derecho de educación

⁷ Decreto 250 de febrero 7 de 2005, numeral 5.2.1.2 literal B punto 3.

Es de resaltar que la misión del sistema de educación nacional no solo es la de garantizar el acceso a los centros educativos para la población estudiantil, sino asegurar su permanencia hasta que se culmine el proceso escolar.

De acuerdo con los artículos 1° y 2° del **Decreto 2562 de Noviembre 27 de 2001**:

“Artículo 1°. Servicios educativos a población desplazada por la violencia. Las Entidades Territoriales según su órbita de competencia deberán garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.

Artículo 2°. Criterios y requisitos que rigen el acceso de la población desplazada al servicio público educativo.

Para acceder al servicio público educativo en los términos del presente decreto, la persona desplazada por la violencia que aspire a un cupo educativo, deberá estar incluido en el registro único de población desplazada conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y el título III del Decreto 2569 de 2000.

Parágrafo. Los establecimientos educativos, efectuarán la matrícula a los educandos sin exigir los documentos que se requieran, a quien no esté en capacidad de presentarlos. Las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales o Municipales, serán las encargadas de gestionar y obtener los mismos en un plazo no mayor de 6 meses.”⁸

Así mismo lo ha considerado la Corte Constitucional:

⁸ Decreto 2562 de Noviembre 27 de 2001

“El carácter de fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores **su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación.** En ese marco, la protección del derecho fundamental a la educación que les asiste a los menores desplazados se torna imperativa para el juez constitucional pues, aparte de las circunstancias que viabilizan la protección de ese derecho a favor de cualquier menor, en el caso de aquellos tal protección se potencia por el evidente estado de indefensión en que se hallan. Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo y en caso de no hacerlo el juez constitucional, previo ejercicio de la acción de tutela, debe disponer lo necesario para la protección de ese derecho fundamental. **De este modo, el hecho que los niños hayan superado la edad límite establecida para acceder a un grado escolar no es razón suficiente para negar su ingreso a un colegio determinado, ni mucho menos al sistema educativo.**”⁹

(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

En el presente caso se debe tener en cuenta que la comunidad actora cuenta actualmente con una escuela en el predio donde se encuentran ubicados, por ello debe ampararse el derecho a la educación en cualquier parte del territorio nacional donde se encuentren.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores la Sala confirma el fallo de primera instancia en éste sentido.

Frente al acceso a los proyectos productivos, la ley 387 del 97 establece en el artículo 17 numeral 1:

⁹ Sentencia T-215/02

“De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos
(...)

Hay tres tipos de proyectos a los que la población desplazada puede acceder, proyectos de seguridad alimentaria, proyectos productivos a pequeña escala y proyectos productivos integrales.

La razón de ser de este tipo de proyectos consiste en el hecho de que los hogares de las familias desplazadas consigan la independencia productiva, ingresos estables y ocupación, de igual manera se busca obtener “*un refuerzo en su capacidad organizacional y asociativa*”¹⁰ ; esta clase de proyectos puede ser unipersonal, unifamiliar o asociativo.

Por habersele reconocido la condición de desplazada de la asociación actora y al cumplir con los respectivos requisitos de postulación a los diferentes programas de restauración se considera que los integrantes de dicha comunidad son beneficiarios de dichos proyectos, toda vez que estos buscan que la población desplazada alcance un nivel de autosostenimiento. Por lo que al respecto se adicionará la demanda en el sentido de incluir a ésta población en dichos proyectos.

¹⁰ Ídem

Frente a la situación del predio.

Analizado el material probatorio allegado al proceso y como bien lo dijo el Tribunal Administrativo de Bolívar en el expediente no obra prueba alguna de que la Alcaldía Mayor de Cartagena haya suscrito algún tipo de promesa o contrato con la Asociación de Desplazados de la Loma del Peyé o con el propietario del inmueble en donde se encuentra establecidos actualmente, por lo que mal podría ordenarse por vía de tutela a las entidades demandadas a pagar una obligación que fue adquirida en virtud de un contrato entre particulares.

No obstante, si bien el contrato de arrendamiento fue suscrito entre personas privadas, del análisis de los hechos, la Sala considera que el eventual desalojo puede constituir una amenaza a los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento interno, que de ser vulnerados, pondrían en riesgo la subsistencia digna de las personas en esta situación.

En el caso concreto, nos encontramos frente a un grupo de desplazados que se encuentran ubicados en un lote de propiedad de un particular, en el cual han asentado sus viviendas y han procurado establecer a sus familias así sea en condiciones poco favorables, durante un lapso de tiempo aproximado de 10 años¹¹, sin que el estado haya procurado dar una solución a la condición en que se encuentran.

Es de resaltar que en el lote donde se encuentran ubicadas estas personas se encuentran sus viviendas, comedores comunales, una escuela construida por el Minuto de Dios (fls. 405 a 406), por lo que al ser desalojados

¹¹ Hecho que es alegado en la demanda, que no fue refutado por ninguna de las demandadas y que fue reafirmado por la Defensoría del Pueblo de Cartagena en su libelo.

contraería graves inconvenientes sociales y personales para esa población.

Así, como se expuso anteriormente la ejecución de los distintos programas deben ser suministrados por el gobierno nacional o las entidades territoriales.

Lo anterior implica que las autoridades están obligadas a corregir las visibles desigualdades sociales y facilitar la inclusión y participación de los sectores débiles, marginados y vulnerables de la población, en este caso, de la población desplazada.

Al respecto, la Carta Política establece en su artículo 2° que

“Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En su artículo 13 señala:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

A su vez el artículo 344 superior establece:

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Finalmente el artículo 366 dice:

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. **Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.**

Por lo anterior y como bien lo expuso la Defensoría del Pueblo de Cartagena, la Sala considera que las obligaciones de estos entes no nace de la suscripción de los contratos de promesa de compraventa y arrendamiento celebrados un particular, sino de hacer el acompañamiento correspondiente a los desplazados en su etapa de recuperación socioeconómica, que hasta el momento se ha llevado a cabo prácticamente solo con la ayuda de particulares, ONGs y fundaciones quienes han logrado avances importantes en la calidad de vida de estas personas.

Por lo anterior, la sentencia de primera instancia se adicionará en el sentido de ordenar a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en colaboración con el Departamento de Bolívar y como ya lo ha hecho con otras comunidades desplazadas de acuerdo lo expresado por esta misma entidad en la contestación de la demanda (fls. 267 a 275) a que en un lapso no mayor a 6 meses proceda a reubicar a los integrantes de la Comunidad de Desplazados de la Loma del Peyé que se encuentren registradas como tales, a un terreno donde puedan vivir en condiciones dignas y con todos los beneficios con los que actualmente cuentan en el predio donde habitan, como son, el comedor comunitario y la escuela.

Por lo anterior, se confirmará en este sentido el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia apelada.

SEGUNDO: ADICIÓNASE la sentencia de primera instancia en el sentido de **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias en colaboración con

el Departamento de Bolívar a que en un lapso no mayor a 6 meses proceda a reubicar a los integrantes de la Comunidad de Desplazados de la Loma del Peyé que se encuentren registradas como tales, a un terreno donde puedan vivir en condiciones dignas y con todos los beneficios con los que actualmente cuentan en el predio donde habitan, como son, el comedor comunitario y la escuela.

Igualmente **ORDÉNASE** a la Agencia Presidencial para la Acción Social, incluir a los integrantes de la Asociación de desplazados de la Loma del Peyé en los planes de Proyectos Productivos que se desarrollen para lograr su restablecimiento socioeconómico.

TERCERO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez días (10) siguientes a la ejecutoria del presente fallo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en sesión celebrada en la fecha precitada.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARTHA SOFIA SANZ TOBON

