

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Consejera Ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 25000-23-15-000-2007-**02480**-01(AC)

Actor: **JORGE ZAMBRANO Y OTROS**

Referencia: Acción de Tutela

Impugnación contra la providencia de
7 de diciembre de 2007 del Tribunal
Administrativo de Cundinamarca.

F A L L O

Decide la Sala la impugnación presentada por ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ, INGRID JOANA INFANTE CASTILLO y NIXON AGUDELO MORALES contra la providencia de 7 de diciembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, mediante la cual se accedió al amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la vida digna, los derechos de los niños, de la tercera edad y el principio de la confianza legítima de los 75 ciudadanos que se relacionan en el numeral primero del fallo que obra a folios 885 y 886, lista que inicia con JORGE ZAMBRANO y termina con JAIR RAMIREZ, y se negó la solicitud de tutela elevada por los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, NIXON BILLAVIL AGUDELO, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ e INGRID JOANA INFANTE CASTILLO.

ANTECEDENTES

Los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, JORGE ZAMBRANO, DIANA MARCELA OLMOS CLAVIJO, HERMES ENRIQUE CASTRO CAICEDO, JOSE GIOVANNY ZAMUDIO VANEGAS, JONH FABER PINILLA ESPAÑA, LEANDRO CABRERA CARVAJAL, NIXON BILLAVIL AGUDELO, DEINER ALBERTO MADRID

TAPIAS, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALES, JENNY PATRICIA QUIJANO ALFONSO, ESTEFANIA GARCIA ZAPATA, JHON JAIRO CARDENAS, JAIME RIASCOS, ALVARO ANTONIO GELIS CASTRO, JOSE HERNANDO LOAIZA MONTEALEGRE, RAFAEL GARCIA ESTRADA, NELSON HERNANDO MONTOYA MORALES, EDWIN GARCIA PARDO, ALVARO DECID GONZALEZ CASTRILLON, JOSE REINEL CHAGUALA ARAUJO, JESUS ALBERTO POSADA MADRID, JADERSON CHAVARRO CAICEDO, LUDIVIA SOTO VASCO, SALVADOR SOLER SANABRIA, SONIA MAYERLY MENDEZ PADILLA, JOSE ANGEL PALACIOS MARTINEZ, FLOR ELISA FORERO LOPEZ, RONALDO DE JESUS QUINTERO LEANO, JORGE ELIECER MENDEZ BAQUERO, ALBA YINETH TRUJILLO VERJAN, INGRID JOANA INFANTE CASTILLO, JHON FREDY RODRIQUEZ ARTUNDUAGA, AMED RODOLFO BAYONA MONCADA, EMID JOHANA DEVIA PADILLA, WILSON QUINTERO ESCOBAR, FERNANDO CASTILLO, LUIS ALBERTO MOLINA BERRIO, MIGUEL ANGEL CAMARGO RODRIGUEZ, NELSON ENRIQUE RIVAS RUIZ, ARLEY ARBOLEDA FERNANDEZ, ANTONIO LATORRE BETANCUR, EVER FONSECA ARIAS, OSCAR FERNANDO GONZALEZ PINILLA, FRANCY ELENA LOPEZ TIQUE, ALONSO ARRIETA TOLEDO, LUIS EVER USMA GUZMAN, SAMIR MARTINEZ ARROYO, JOAO CARLOS CASTILLO HERNANDEZ, JOSE BERNAL TORRES JAIMES, ROSARIO SANABRIA MAYORGA, ARLEY QUEZADA ARANGO, REYES ESCARRAGA AGUILAR, YEINE PAOLA SANABRIA MAYORGA, LEANDRO SANABRIA MAYORGA, ANA LUCIA SANABRIA GUERRERO, DUVERNEY OLORTEGUI CALDERON, GUSTAVO DEL JESUS ALZATE LOPEZ, JOSE EDUARDO CABALLERO ESPAÑA, PEDRO JOSE ESPAÑA, NORALBA BUESAQUILLO JOJOA, PEDRO LUIS FUENTES CRUZ, JOSE OSVALDO CEPEDA CARDOZO, EYMAR YAMIT QUIÑONEZ GUTIERREZ, NOHORA MOYANO RUIZ, OMAR JOSE BUSTILLO BELEÑO, EDISON DIAZ PADILLA, MAURICIO ALEJANDRO SUAREZ DIAZ, JOSE ORLANDO DIAZ PEREZ, JAVIER EDUARDO HERNANDEZ, JORGE DAVID ANDRADE LUNA, ANDRES FELIPE GRAJALES MONTOYA, IVAN CHACON ARCE, OLGA CECILIA MORENO GALEANO, JOSE ANTONIO ALARCON PARRA, JOSE GUSTAVO GARZON GOMEZ, YAIRLE GARCIA HERNANDEZ, NINI JOHANA PALENCIA PEREZ, LEIDY JOHANA RODRIGUEZ y JAIR RAMIREZ, por medio de apoderada, instauraron acción de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Comité Operativo para la Dejación de las Armas- CODA, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo

Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la vida digna, a los derechos de los niños, de la tercera edad y al principio de la confianza legítima.

Indicaron como hechos que dieron origen a la presente acción los siguientes:

Se desmovilizaron efectivamente con la esperanza de que el Estado Colombiano les otorgara varios beneficios, tales como subsidio de vivienda, proyecto productivo de vida y empleo acorde con sus especiales circunstancias, pero no les ha cumplido.

Señalaron que no han obtenido la aprobación del proyecto productivo de vida, que cada vez aumentan más los requisitos para la entrega de la documentación y aprobación de los proyectos y que se les ha informado la carencia de auxilios económicos dándoles la opción de préstamos, por lo que consideraron que el Estado colombiano los engañó con ofrecimientos que a la fecha no ha cumplido.

Alegan que en oportunidades anteriores el Ministerio del Interior otorgó subsidios de vivienda pero actualmente los está negando aduciendo que no tienen derecho. Así mismo que a otros reinsertados se les entregaron en efectivo más de \$8.000.000

Informan que por su condición de reinsertados han sido humillados y despedidos de sus empleos, razón por la cual, la mayoría están desempleados y solo unos pocos fueron contratados en Misión Bogotá. Además, advierten que el SENA no ha creado una bolsa de empleo y contratación que los ayude a vincular al mercado laboral.

Indican que el Estado colombiano se excusa en el hecho de que ha entregado ayudas humanitarias de \$300.000 a \$500.000 mensuales, las cuales se han disminuido considerablemente, si se tiene en cuenta que antes eran por más de \$1.000.000. A más de no ser suficientes las ayudas ahora se exige la

asistencia a los cursos que el SENA ofrece en jornada diurna, lo cual impide a los desmovilizados trabajar y cubrir las necesidades básicas propias y de la familia, pues la suma otorgada no alcanza para los gastos de arriendo, salud, alimentación, educación, transporte, etc.

Agregan que algunos han sido amenazados por los grupos a los que pertenecían y a otros les han ofrecido regresar, ello aunado a la situación social, económica y familiar les causa graves perjuicios.

Según lo expuesto, los actores solicitan el amparo de sus derechos y que se ordene a las entidades accionadas o a quien corresponda que se disponga lo necesario para acceder al proyecto productivo y no sólo a un préstamo, así como al subsidio de vivienda y a la bolsa de empleo creada por el SENA.

Una vez avocado el conocimiento por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ordenó notificar a las entidades accionadas.

LA OPOSICION

La parte accionada pide negar la solicitud de tutela así:

- El apoderado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo señaló en relación con el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – Fomipyme que todos los peticionarios están facultados para acceder al mismo, pues nada restringe su acceso por tener alguna condición especial.

Sostuvo que conforme al artículo 17 del Decreto 128 de 2003, los beneficios económicos son complementarios a los recursos que asigna Fomipyme para proyectos productivos, aclarando que es necesario cumplir con el ordenamiento legal y operativo que rige dicho Fondo.

Anotó que Fomipyme apoya todas las actividades de capacitación, asesoría y de asistencia técnica necesarias para el desarrollo de un proyecto productivo sostenible que garantice la generación de ingresos para sus beneficiarios.

Informó que el Fomipyme anualmente dispone de convocatorias públicas, a través de las cuales los peticionarios pueden acceder a los recursos del Fondo, en calidad de beneficiarios de un proyecto que debe ser representado por una entidad de apoyo como Fundaciones, ONGs, asociaciones, entre otras, quien será la encargada de acompañar y hacer seguimiento a la implementación del mismo.

Concluyó que la entidad ha dado cumplimiento a las normas constitucionales y legales que rigen la materia y no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

- El Secretario Técnico del Comité Operativo para la Dejación de las Armas – CODA del Ministerio de Defensa Nacional indicó que conforme a los instrumentos consagrados en la Ley 418 de 1997 prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, las personas desmovilizadas bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Según el Decreto 128 de 2003 deben fijarse condiciones que permitan determinar las competencias, asignar funciones y desarrollar los procedimientos para acceder a los beneficios socioeconómicos, una vez iniciado el proceso de reincorporación a la vida civil.

Informó que en la primera fase del proceso los desmovilizados son atendidos por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, el cual depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional y brinda ayuda humanitaria y asistencia integral que consiste en atención médica primaria, vestuario, alojamiento, alimentación y transporte aéreo, fluvial o terrestre. Sostiene que dicha ayuda es inmediata y transitoria y no corresponde a un beneficio ni a un derecho de carácter patrimonial. (Dec. 128/03 [4])

Posteriormente el caso es conocido por el Comité Operativo para la Dejación de Armas, quien estudia el caso y certifica si la persona pertenecía a un

grupo guerrillero, ello con el fin de acceder a los beneficios jurídicos cuya definición se encuentra a cargo de las autoridades judiciales que conocen de la desmovilización de quienes son judicializados y del Ministerio del Interior y de Justicia en caso de indulto por delitos políticos como rebelión, sedición, asonada, conspiración y conexos.

El proceso de reinserción y reintegración está a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República y constituye la segunda y última etapa del proceso, en la cual se brinda un estímulo de carácter económico según el esfuerzo que demuestre el participante en el aspecto psicosocial y educativo, con el fin de generar la autosuficiencia del desmovilizado.

Esta segunda etapa se desarrolló con la asistencia de un tutor (Ruta de Acompañamiento), menaje habitacional por una vez, afiliación a ARS, capacitación académica y apoyo para emprender un plan de negocio para su sostenimiento y el de sus familias con opciones de formación para el trabajo y empleabilidad.

En el caso particular de los actores aseguró que los derechos fundamentales invocados no han sido vulnerados ni por el Comité Operativo para la Dejación de Armas ni por el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado, pues en cumplimiento de sus funciones les prestó atención humanitaria y asistencia integral hasta que fueron certificados por el Comité y pasaron a estar por cuenta de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República que es la encargada de evaluar la viabilidad de otorgar los beneficios consagrados en la Ley 418 de 1997 (prorrogada y modificada).

Concluyó que a la luz de lo dispuesto en los Decretos 128 de 2003 y 395 de 2007, la etapa inicial de presentación de los desmovilizados se surtió durante los años 2004 a 2007, en donde los accionantes adquirieron el estatus de reincorporados y reintegrados de conformidad con las certificaciones que les fueron expedidas por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, excepto los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, NIXON BILLAVIL AGUDELO,

INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ e INGRID JOANA INFANTE CASTILLO, quienes una vez revisadas las bases de datos no aparecen registrados en el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional ni certificados por el Comité. Relaciona los nombres de los desmovilizados (ahora actores) y fecha de la certificación, no incluye a los citados señores.

Comunicó que el Secretario Técnico del Comité Operativo, envió los respectivos oficios a las autoridades judiciales competentes junto con la certificación para la aplicación de los beneficios jurídicos por los delitos políticos y conexos. Es a la autoridad judicial a quien le corresponde garantizar la efectiva obtención de tales beneficios, dependiendo del estado procesal de las investigaciones penales que cursen en contra de los actores. (Decs. 128/03 y 395/07).

Insistió en que corresponde a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas evaluar la viabilidad de otorgar los beneficios socioeconómicos propios del proceso de reintegración consagrados en la Ley 418 de 1997, careciendo el Ministerio de Defensa Nacional de competencia para decidir sobre los mismos, entre los cuales se encuentran el estímulo económico formalizado mediante Acta de Compromiso del Proceso de Reintegración Social y Económico PDR para atender sus necesidades básicas de manutención, la aprobación del proyecto productivo de vida o plan de negocio y afiliación al Régimen Subsidiado en Seguridad Social, trámites que deben surtirse a través de los Centros de Servicios adscritos a la Red Nacional de Atención de la Alta Consejería-CS-ACR.

Solicitó vincular a la Alta Consejería para la Reintegración Social e Económica de Personas y Grupos Armados al Margen de la Ley de la Presidencia de la República y excluir al Comité Operativo para la Dejación de las Armas- CODA y al Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional del trámite de la presente acción por no ser competentes.

- El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia afirmó que el Ministerio a partir del 7 de septiembre de 2006 no

ejerce funciones frente al programa de reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, las cuales fueron asumidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República según el Decreto 3041 de 2006. Para cumplir tales funciones se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas a través del Decreto 3043 de 2006.

En consecuencia considera que existe falta de legitimación por pasiva y que en tanto no cuenta con la información sobre el tema que se discute ni vulneró derecho alguno ni es la entidad competente se abstiene de pronunciarse sobre el particular.

- La Directora de Empleo y Trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA informó que en desarrollo del Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación suscrito con el Ministerio del Interior y de Justicia No. 000110 de 2005, la entidad ha ofrecido a los beneficiarios del programa su atención en acciones de formación profesional, orientación y asesoría para la implementación de proyectos productivos y promoción de empleo, líneas de atención que se brindan en la actualidad en coordinación con la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Alzados en Armas.

Indicó que durante los años 2002 a 2006, el SENA brindó a la población en proceso de reintegración un total de 57.541 cupos de formación profesional y para los meses de enero a septiembre de 2007 otorgó 23.744 cupos de formación a nivel nacional, los cuales permiten a los beneficiarios del programa desarrollar las competencias necesarias para su empleabilidad y/o para la formulación de proyectos productivos.

Resaltó que a través de la formación profesional brindada a las personas en proceso de reintegración, el SENA ha contribuido a la cualificación de sus perfiles ocupacionales y por ende a sus niveles de empleabilidad, en procura de facilitar su proceso de inserción laboral y económica.

Afirmó que en el año 1989 le fue asignada al SENA la función de promoción y ejecución de la gestión de intermediación pública y gratuita de empleo y desde entonces cuenta con el Servicio Público de Empleo con el que participa decididamente en el mercado laboral, y que tiene dentro de sus funciones principales la de facilitar La intermediación en el menor tiempo posible entre empresarios y personas que buscan empleo. Resalta que el servicio es público, gratuito e indiscriminado y permite facilitar la vinculación laboral y satisfacer los requerimientos de personal de las empresas a través de la administración del sistema de información laboral.

Mencionó que el servicio público de empleo cumple su misión por medio de los servicios de intermediación laboral, orientación ocupacional, capacitación ocupacional, convenio flujos migratorios con el Gobierno de España y atención a poblaciones vulnerables, en este último se clasifican las personas en proceso de reintegración social y económica y reinsertados.

Anotó que el aplicativo del Servicio Público de Empleo realiza el cruce con las hojas de vida registradas que presenten un perfil ocupacional equivalente al requerido por la vacante y emite una relación de los aspirantes que cumpliendo con el perfil deciden aplicar a esta vacante, momento a partir del cual es responsabilidad del empresario definir y desarrollar el respectivo proceso de selección, sin lugar a discriminación alguna por parte del aplicativo.

Insistió en que el SENA presta sus servicios de manera indiscriminada, igualitaria y transparente y que los participantes del programa de reintegración, al igual que cualquier otra persona, pueden acceder a los servicios del Servicio Público de Empleo, haciendo su inscripción de manera presencial en los Centros del Servicio Público dispuestos a nivel nacional o ingresando a la página web <http://colombianostrabajando.sena.edu.co>. Una vez registrados pueden consultar permanentemente las vacantes publicadas por las empresas. De tal manera que no se exige ningún tipo de requisito o condición para acceder, registrarse y usar los servicios que ofrece.

Para el caso concreto revisó los registros del Sistema de Gestión Académica de Centros y encontró que algunos de los accionantes han accedido a los cursos de formación, para lo cual relaciona nombres y cédula del asistente, fechas de inicio y terminación, la regional y el nombre del curso.

También revisó los registros del sistema informativo del Servicio Público de Empleo y encontró que algunos de los accionantes han accedido a los servicios prestados por los Centros del Servicio Público de Empleo-SPE y además se les ha brindado orientación. Para demostrar tal afirmación relaciona los nombres y cédula, departamento, municipio, fecha de registro y estado (interesado, activo e inactivo). En cuadro diferente relaciona nombre, cédula, fecha en que se realizaron acciones de orientación y el lugar de la misma.

Todo lo anterior para concluir que no ha vulnerado derecho alguno, por el contrario ha adelantado oportuna y eficazmente las acciones necesarias para atender a la población en proceso de reintegración, sin negar o limitar el acceso a los diferentes servicios que presta. Así que los tutelantes pueden acudir a los Centros de Formación Profesional y a los Centros del Servicio Público de Empleo del Sena en cualquiera de sus regionales de manera voluntaria para orientación ocupacional, formación profesional y provisión de empleo.

- La apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o Presidente de la República sostiene que el trámite de la desmovilización está a cargo del Ministerio de Defensa Nacional a través del Comité Operativo para la Dejación de Armas- CODA que se encarga de verificar que los participantes del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado cumplan con los requisitos legales para gozar de los beneficios del Decreto 128 de 2003, modificado por el Decreto 395 de 2007. Ese trámite se formaliza mediante un acta y en seguida el desmovilizado pasa a ser responsabilidad de la Alta Consejería para Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República.

Advierte que para acceder a los beneficios económicos, familiares, jurídicos y sociales deben cumplirse los procedimientos y requisitos previstos en las normas que regulan el Programa.

Finalmente alega la incompetencia funcional del Presidente de la República para pronunciarse ante la falta de legitimación en la causa por pasiva. Sostiene que es la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de la Presidencia de la República quien ostenta la competencia para *realizar las actuaciones judiciales pertinentes en esta acción de tutela*.

EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda- Subsección A mediante providencia de 7 de diciembre de 2008, en los numerales primero y segundo amparó los derechos fundamentales de los actores y en consecuencia ordenó a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, que revise la situación particular de cada uno y *suministre los apoyos económicos, educativos, de capacitación, etc., a que tienen derecho conforme a la ley y a los decretos y reglamentos pertinentes, atendidas las consideraciones de esta providencia, siempre y cuando se confirme que no se hubieren recibido en la forma y oportunidad debidas. Tales beneficios deberán proporcionarse hasta tanto el estado demuestre que la situación de debilidad manifiesta en que se encuentran los accionantes, ha sido superada*.

Frente a los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ, INGRID JOANA INFANTE CASTILLO y NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES, en el numeral tercero negó el amparo solicitado al advertir que no existe en el expediente el certificado expedido por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas-CODA, razón por la cual no tienen la condición de reincorporados y en consecuencia no tienen derecho a reclamar los beneficios establecidos en la ley.

Advierte que el SENA y el Ministerio de Defensa Nacional han cumplido con los deberes previstos en la ley por lo que no vulneraron los derechos invocados. En relación con la Alta Consejería indica que es esa entidad la encargada de proporcionar los beneficios socioeconómicos a los actores hasta tanto estén en condiciones de autosostenimiento. El Tribunal llama la atención de esta entidad quien es la encargada de dar una información veraz y detallada de la actividad desplegada en el caso de los desmovilizados, pero en el caso no lo hizo.

Mediante providencia de 18 de diciembre de 2007 el Tribunal corrigió los numerales primero y segundo del fallo en cuanto al nombre de una de las actoras señora FLOR ELISA FORERO LOPEZ y adicionó el mismo numeral segundo en el sentido de otorgar un plazo de un (1) mes para la ejecución de las gestiones y diligencias administrativas necesarias para el cumplimiento de las ordenes contenidas en la sentencia.

LA IMPUGNACION

Los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ, INGRID JOANA INFANTE CASTILLO y NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES impugnaron el numeral tercero del fallo de 7 de diciembre de 2007 que negó el amparo de sus derechos y sostienen su condición de desmovilizados.

AUTO PARA MEJOR PROVEER

El Despacho conductor mediante auto de 3 de marzo de 2008 solicitó a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de la Presidencia de la República rendir informe sobre las actuaciones adelantadas en el caso de los actores en relación con la 1) certificación expedida por el CODA dentro del programa de desmovilización, 2) la capacitación recibida como requisito mínimo para hacerse beneficiarios de un proyecto productivo, 3) la cobertura en salud de los accionantes y su núcleo familiar, 4) la presentación de proyectos empresariales, 5) el estado del proceso de reintegración social y demás procedimientos que deben tramitarse para acceder a los planes de

negocios urbanos y rurales, 6) los requisitos para acceder al subsidio de vivienda y 7) las actuaciones adelantadas por los actores para obtener dicho beneficio.

Mediante escrito de 31 de marzo de 2008, la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se pronunció en los siguientes términos:

1. Respecto del contexto general del proceso de reincorporación manifestó que los beneficios económicos son subsidiarios al beneficio principal de la desmovilización voluntaria, tal es el beneficio jurídico, el hecho de gozar de libertad, según lo establecido por el artículo 65 de la Ley 418 de 1997:

"Las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales el Gobierno Nacional haya adelantado un proceso de paz, o en forma individual, podrán beneficiarse en la medida en que lo permita su situación jurídica, de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional".

Mediante los Decretos 128 de 2003 y la Resolución 513 de 2005, se determinaron los beneficios socioeconómicos a los que una persona desmovilizada tiene derecho, época en la que el Ministerio del Interior y de Justicia era la entidad encargada de otorgar tales beneficios.

Dentro de tales beneficios se pueden enumerar los siguientes: 1. documentos, 2. ayuda Humanitaria (alojamiento, manutención, bono de ropa y transporte urbano o rural), 3. salud, 4. educación (procesos formativos), 5. seguro de Vida, 6. atención psicológica integral y 7. proyecto de vida.

Resaltó que de acuerdo con la normatividad referida, no se incluye como beneficio el Subsidio de Vivienda, beneficio solicitado por los accionantes en la acción de tutela.

Anotó que estas ayudas están diseñadas para que el desmovilizado se incorpore a la vida civil, con recursos mínimos con los cuales pueda empezar un proyecto de vida alejado del conflicto armado interno.

Advirtió que tales ayudas se caracterizan por un lado, por ser temporales, es decir que se otorgan al individuo en el momento inicial de la reincorporación de éste a la vida civil, por lo tanto se otorgan por una sola vez y hasta que culmine el proceso de reintegración social y económica del desmovilizado, de acuerdo con lo establecido por la Alta Consejería en el Decreto 395 de 2007, anotó que anteriormente las ayudas sólo tenían una vigencia máxima de 2 años a partir de la desmovilización como lo señalaba el Decreto 128 de 2003. Por otro lado las ayudas no constituyen derechos adquiridos por el simple hecho de desmovilizarse, por el contrario son incentivos que otorga el Estado a las personas que demuestren efectivamente su intención de dejar las armas. Tanto es así que la mayoría de los apoyos están sujetos a condiciones que debe cumplir el desmovilizado, donde el incumplimiento de éstas constituye una causal para que la Alta Consejería suspenda o termine la entrega de dichas ayudas.

Manifestó que con la creación de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se busca que cada participante se reintegre a la sociedad siguiendo una ruta individualizada la cual tiene en cuenta sus necesidades y objetivos personales.

2. Respecto del programa anotó que las fases se resumen así:

En primer lugar se encuentra la fase de desmovilización, trámite de los beneficios jurídicos: una vez la persona entrega las armas, se hace el trámite para obtener los documentos legales (cédula, libreta militar entre otros), se verifican antecedentes para ver si la persona tiene derecho a los beneficios jurídicos y socioeconómicos, es decir verificar procesos vigentes o condenas por delitos políticos y conexos para poder tramitar el beneficio del indulto, en este período su manutención depende del Ministerio de Defensa Nacional, quien le da albergue, alimentación y salud. Esta etapa termina con la expedición del certificado CODA, según lo establecido en el Decreto 128 de 2003.

En segundo lugar, el desmovilizado entra a la asistencia sicosocial, que tiene como objetivo elaborar una estrategia entre el tutor y el desmovilizado y una vez elaborada esta estrategia, el participante debe ingresar a los cursos de formación educativa y capacitación para el trabajo orientados al proyecto productivo que éste defina, establecido en la Resolución 395 de 1998.

Destacó que paralelamente a estos beneficios, el desmovilizado puede optar por buscar trabajo mediante las ofertas que publica la Unidad de Reintegración Económica, las cuales se pueden conocer en los centros de atención de la ACR y por los tutores que acompañan en el proceso a cada participante.

Aclaró que ninguno de los accionantes ha acudido a las ACR, por lo cual no se está vulnerando el derecho fundamental al trabajo, tanto es así que la entidad tiene vínculos con las empresas del sector público y privado y actualmente existen oportunidades de trabajo tangibles y de libre postulación para todos los participantes del proceso de reintegración.

En tercer lugar el desmovilizado de acuerdo con el proyecto diseñado al comienzo del programa puede conseguir empleo, montar su negocio propio o estudiar, dependiendo de su escogencia, en donde la persona ya debe haber logrado los objetivos del programa en los términos de la reintegración sicosocial y económica.

3. Respecto a la estrategia de la Atención sicosocial, advirtió que el modelo sicosocial de la ARC tiene como objetivo lograr que el participante sea autónomo, ejerza su libertad de manera responsable y su contexto familiar, social y laboral potencie el proceso de reintegración y su permanencia en él, ayuda que se efectúa a través de talleres terapéuticos, actividades familiares y comunitarias, visitas familiares y consejerías personalizadas.

4. EN cuanto a los procedimientos que permiten el acceso a la educación, afirmó que la ACR brinda diversas opciones que se ajustan a las necesidades de los participantes del proceso de reintegración.

5. Sobre el proyecto productivo en concreto resaltó que a partir de esta ayuda el desmovilizado ya debe independizarse del programa, donde el Estado le otorga un capital semilla para que desarrolle su proyecto por sí mismo.

Aclaró que de conformidad con la Resolución 513 de 2005, sólo se puede acceder a este beneficio una vez haya cumplido los objetivos de educación del programa e indicó los requisitos para obtener el proyecto productivo.

Afirmó que los participantes no pueden pretender que la Alta Consejería aporte un dinero sin que realmente verifique si el proyecto es viable o no, por lo cual cada proyecto debe contar con cotizaciones, soportes, etc. asesoría que se brinda en los Centros de Atención.

6. Sobre el subsidio de vivienda manifestó que durante la época en que la política de reinserción estaba a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y en casos excepcionales se permitía a los desmovilizados optar por usar el dinero del proyecto productivo para la compra de vivienda de interés social, conjuntamente con el subsidio entregado.

Anotó que a partir de la creación de la Alta Consejería, se revaluó la tendencia en mención, dado que no generaba ingresos económicos para el participante, sino que más bien era una significativa fuente de gastos para la persona. Sin embargo la entidad asesora a los participantes para que accedan a los subsidios de vivienda que entrega el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de las Cajas de Compensación Nacional de la ciudad donde se encuentra la vivienda, pero no los entrega. Señaló los requisitos para solicitar el subsidio.

Aclaró que según lo establecido por el Ministerio de Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el subsidio de vivienda es un aporte en dinero o especie, que otorga el Gobierno Nacional por una sola vez al beneficiario y constituye un complemento de su ahorro, crédito u otros aportes para facilitarle el acceso a la vivienda.

De otro lado, destacó que ha programado una serie de jornadas de información con el fin de orientar a los accionantes y en general a cualquiera respecto de los beneficios que otorga el programa y su situación dentro del mismo. Una de esas jornadas se realizó el 28 de marzo de 2008 en aras de darle cumplimiento a la orden dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en primera instancia pero solo asistieron 39 de los 79 citados (actores), de los cuales 20 firmaron el acta de asistencia.

Por último, advirtió que quienes no asistan a estas jornadas pueden dirigirse a los Centros de Servicios para recibir la información sobre su estado dentro del proceso liderado por la ACR.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: " **Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la impugnación de los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ, INGRID JOANA INFANTE CASTILLO y NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES interpuesta contra el numeral tercero del fallo de 7 de diciembre de 2007, mediante el cual se negó para su caso el amparo de los derechos fundamentales invocados.

De la solicitud de tutela se advierte que los actores en su condición de desmovilizados piden el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, vida digna y a la confianza legítima, los cuales consideran vulnerados por las entidades accionadas, por cuanto no han podido acceder a ciertos beneficios, tales como proyecto productivo, subsidio de vivienda y bolsa de empleo. Además alegan que las ayudas económicas se han disminuido considerablemente.

Previo a estudiar el caso discutido debe hacerse un recuento de las normas que regulan el proceso de desmovilización:

El Plan Nacional de Desmovilización tiene como fundamento lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política, en el que se indica que la Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Así pues, el proceso de desmovilización y reincorporación regulado por la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, así como por los Decretos 128 de 2003, 2767 de 2004 y 395 de 2007 dispone diferentes instrumentos para que los desmovilizados bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual puedan beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

El artículo 1º de la Ley 418 de 1997 establece:

“Las normas consagradas en la presente Ley tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.”

Por su parte el artículo 65 ibídem, dispuso que las personas desmovilizadas en forma colectiva bajo el marco de acuerdos con el Gobierno Nacional, o individual, tienen la posibilidad de acceder no sólo a los beneficios jurídicos sino también a los beneficios socioeconómicos en la medida que su condición lo permita, los cuales están previstos en el Decreto 128 de 22 de enero de

2003, por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 (prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002).

En el mencionado Decreto se establece que el Programa de Reincorporación inicia con la presentación **individual** de la persona ante las autoridades correspondientes, donde el Ministerio de Defensa Nacional presta la ayuda humanitaria¹ requerida por el desmovilizado y su grupo familiar y realiza la valoración integral del mismo con el fin de que el Comité Operativo para la Dejación de Armas, CODA certifique que la persona pertenecía a un grupo armado y su voluntad de abandonarlo. Además se verifican los antecedentes judiciales para determinar si tiene derecho a los beneficios jurídicos.²

Para el caso de desmovilización **colectiva** bajo el marco de acuerdos con los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales el Gobierno Nacional haya adelantado un proceso de paz, los artículos 53 de la citada Ley 418 y 1º del Decreto Reglamentario 3360 de 2003, indican que una de las formas de comprobar la calidad de miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley es el **reconocimiento expreso de los voceros o representantes del mismo** a través de una **lista de desmovilizados**. También puede demostrarse tal calidad por las pruebas que aporte el solicitante o mediante la información de que dispongan las instituciones estatales.

La lista suscrita por los voceros del grupo armado debe ser recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz y habilita a los desmovilizados que en ella se relacionen para acceder al proceso de reincorporación. Además, sustituye, para todos los efectos, la certificación expedida por el Comité Operativo para la Dejación de Armas-CODA.

Una vez se expida la certificación del CODA, los beneficiarios pasan a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, en adelante ACR, quien realizará una valoración

¹ Cubre las necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestuario, transporte, atención en salud, recreación y deporte. Art. 4 Dec.128/03 (modificado por el art. 2 Dec. 395/07)

² Según el artículo 13 del Decreto 128/03, los beneficios jurídicos son indulto, suspensión condicional de la ejecución de la pena, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, según el estado del proceso.

integral de los desmovilizados para determinar la asistencia sicosocial y el programa de beneficios socioeconómicos que debe brindárseles, y así completar el proceso de reincorporación a la vida civil.

En este punto debe aclararse que anteriormente era el Ministerio del Interior y de Justicia quien estaba encargado de coordinar y dirigir todo lo relacionado con la acción del Estado en desarrollo del "*Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas*", según los numerales 7 del artículo 2º y 19 del artículo 6º del Decreto 200 de 2003. Actualmente esa función fue trasladada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República según lo dispone el artículo 1º del Decreto 3041 de 2006.

En cumplimiento de la norma en comento mediante el Decreto 3043 de 2006 se creó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República una Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, a quien se trasladaron las funciones señaladas.

Corresponde a la ACR otorgar los siguientes beneficios económicos, de conformidad con el artículo 3º de la Resolución 513 de 2005 del Ministerio del Interior y de Justicia: 1. documentos (registro civil, cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad, certificado judicial, libreta militar o duplicados); 2. ayuda humanitaria (alojamiento, manutención, bono de ropa y transporte urbano o rural); 3. salud; 4. educación (procesos formativos); 5. seguro de vida; atención psicológica integral (psicólogo-tutor/trabajador social) y 7. proyecto de vida.

Estos servicios y programas les permitirán a sus beneficiarios continuar con su desarrollo personal y familiar, aspirar a un proyecto de vida que permita su subsistencia y así lograr la reintegración definitiva a la sociedad. No obstante, para acceder a esas ayudas deben tenerse en cuenta los criterios establecidos por la ACR y cumplirse varios requisitos, tal como se advierte del Decreto 395 de 14 de febrero de 2007, "*por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por la Leyes 548 de 1999, 782 de*

2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003", que en sus artículos 1º y 3º estableció:

*"Artículo 1º. Aplicación y condicionamiento. **Los beneficios**, que en el marco de la reintegración, reciban las personas desmovilizadas, a partir de la vigencia del Decreto 128 de 2003, de grupos armados organizados al margen de la ley en forma individual o colectiva, **podrán concederse a cada persona, de acuerdo con los criterios que previamente determine la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de las Personas y Grupos Alzados en Armas**, y terminarán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica, el cual se fijará a partir del progreso de cada persona.*

(...)

"Artículo 3º. El artículo [21](#) del Decreto 128 de 2003 quedará así:

*"Artículo 21. Condiciones. **Los beneficios socioeconómicos** de que trata este decreto están condicionados al cumplimiento de los requisitos y obligaciones que este decreto, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, y el Ministerio de Defensa Nacional determinen.*

No gozarán de ninguno de los beneficios señalados quienes estén siendo procesados o hayan sido condenados por delitos que de acuerdo con la Constitución Política, o la ley o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia no puedan recibir esta clase de beneficios". (la Sala resalta)

En este punto es necesario reiterar que el objetivo de los beneficios es que el desmovilizado logre incorporarse efectivamente a la vida civil con recursos mínimos para empezar un proyecto de vida alejado del conflicto armado interno.

Cabe advertir que anteriormente el Decreto 218 de 2003 en su artículo 27 imponía un límite a la duración del programa, de manera que la vinculación del desmovilizado y la entrega de los beneficios no podían exceder de dos (2) años, contados a partir de la fecha del certificado del CODA, tiempo que se estimaba suficiente para que se diera la reincorporación definitiva a la vida civil. Sin embargo, en el Decreto 395 de 2007 el Gobierno Nacional consideró que los plazos no eran suficientes para consolidar el proceso de reintegración, razón por la cual desaparecieron.

No obstante lo anterior, los beneficios no son definitivos sino **temporales**, ya que se otorgan por una sola vez y hasta que culmine el proceso de

reintegración social y económica, lo cual depende del progreso de cada persona. Para ello la ACR debe hacer un seguimiento periódico con el fin de determinar en cada caso particular las necesidades y objetivos personales y cuando es conveniente darse por terminado el programa.

Tampoco puede decirse que los beneficios socioeconómicos constituyen derechos adquiridos por el solo hecho de desmovilizarse, por el contrario, tal como lo indica la CAR son incentivos que otorga el Estado a las personas que demuestran efectivamente su intención de dejar las armas, su voluntad de paz y su compromiso con el proceso. De manera que la mayoría de los apoyos están sujetos a condiciones que debe cumplir el desmovilizado.

Para el otorgamiento de los beneficios socioeconómicos la Alta Consejería cuenta con la colaboración de entidades tales como El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas –FOMIPYME, Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En cuanto a la pérdida de los beneficios el artículo 5 del anotado Decreto 395 señala que se perderán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica o cuando el beneficiario incumpla los compromisos adquiridos durante su desmovilización voluntaria y, los pactados con la Alta Consejería.

Otro cambio importante que trae el citado Decreto es que permite a las personas que abandonaron el proceso y quieren retomarlo, presentarse voluntariamente ante la CAR para iniciarlo nuevamente y acceder a los beneficios que indique la entidad, para ello debe hacerse una evaluación y verificación de requisitos en cada caso en particular.

Se concluye de lo anterior que el proceso de desmovilización y reincorporación consta de dos etapas, la primera se denomina “**Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado**”, la cual depende del Ministerio de Defensa Nacional y del Comité Operativo para la Dejación de

Armas. Así una vez certificada la condición de miembro de un grupo armado y la intención de reincorporarse a la vida civil, el desmovilizado puede acceder a los beneficios socioeconómicos a través de la Alta Consejería.

La segunda etapa es el **“Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas”**, que está a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas- ACR.

Caso concreto.

Para el caso concreto advierte la Sala de las pruebas que obran en el expediente, que los impugnantes se encuentran en la segunda etapa del proceso de reintegración, es decir que están a cargo de la Alta Consejería, pues tienen el equivalente a la certificación del CODA, que es la lista, según se explica a continuación.

Los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ e INGRID JOANA INFANTE CASTILLO con el escrito de impugnación allegan lista presentada el 10 de marzo de 2006 por el señor RAUL AGUDELO MEDINA como miembro representante de la Compañía “La Gaitana” del Comando Conjunto Central de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC, en la cual reconoce expresamente a los miembros de dicha organización, entre los cuales se encuentran relacionados los citados actores. También anexan certificación de la Alta Consejería en el que se indica que se desmovilizaron ante el Comisionado para la Paz y pertenecen al proceso de reintegración que maneja. (fls. 896, 898 y 899 c. 2)

En cuanto al señor NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES, en su impugnación informa que se desmovilizó de manera colectiva con el Bloque Resistencia Tayrona de las Autodefensas Unidas de Colombia, siendo el jefe máximo el señor HERNAN GIRALDO SERNA. Anexa certificado del Centro de Servicios Principal de la Red Nacional de Atención de la ACR, en el que afirma que el señor AGUDELO MORALES hace parte del programa de la ACR desde el 3 de febrero de 2006. (fl. 923 c. 2)

Teniendo en cuenta lo anterior y el informe que rindió la ACR frente al caso particular de los cuatro impugnantes, al que anexa Acta de Compromiso-Continuidad Proceso de Reintegración Social y Económica, firmada por ellos, se entiende acreditada su condición de desmovilizados, por lo que procede estudiar la solicitud de amparo.

Beneficios otorgados a los desmovilizados.

De los documentos aportados por la ACR, se observa que los impugnantes son beneficiarios de los servicios de salud en el régimen contributivo unos y en el subsidiado otros (fls. 17-18 c. pruebas), así:

ELVER JIMENEZ CESPEDES: Régimen subsidiado ARS; EPS SALUD CONDOR Bogotá D.C.

NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES: Cupo aprobado en Santa Marta, no ha reclamado el carnet.

INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ: Régimen Contributivo EPS; FAMISANAR EPS, Bogotá D.C.

INGRID JOANA INFANTE CASTILLO: Régimen Contributivo EPS; SALUDCOOP

La ACR informa, además que al desmovilizado se le presta asistencia sicosocial, cuyo objetivo es elaborar una estrategia entre el tutor y el desmovilizado. Una vez planeada la estrategia el participante debe ingresar a los cursos de formación educativa y capacitación para el trabajo orientados al proyecto productivo al que aspira. Agrega que dicha atención busca también que el participante sea autónomo, responsable y que su contexto familiar, social y laboral potencie el proceso de reintegración y su permanencia en él.

Entiende la Sala que dicha estrategia ya se diseñó, razón por la cual la mayoría de los impugnantes se encuentran en la fase educativa, dado que han participado en el proceso de formación educativa a través de los

diferentes cursos ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, según se observa de las pruebas obrantes en el expediente y de lo informado por el SENA y de certificados de estudios de otras instituciones educativas.

Al mismo tiempo, los impugnantes están recibiendo ayudas económicas, según el informe de la ACR en el que se observa que los apoyos económicos han sido entregados en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2007 y enero de 2008. En dicho informe se advierte que a algunos no se les consignó por no cumplir con el porcentaje mínimo de asistencia o por no asistir a los talleres, pero ese no es el caso de los impugnantes. (fls. 19-22 c.pruebas)

En este aspecto, considera la Sala necesario precisar que de conformidad con el Memorando Instructivo No. 08/07 del Alto Consejero para la Reintegración, dicho apoyo es un estímulo económico que se entrega al participante según el esfuerzo que él mismo demuestre en las áreas sicosocial y educativa. Esa ayuda no es indefinida, se brindará por los primeros tres (3) meses y al cuarto mes el participante empieza a recibir pagos de hasta \$400.000 si asiste al 80% de los talleres de apoyo sicosocial y actividades programadas en el mes por el psicólogo-tutor o trabajador social, al 60% de cursos de la ruta de educación (básica primaria, básica secundaria y media vocacional) y al 80% de los cursos de la ruta de formación para el trabajo.

En el Memorando Instructivo también se habla de un auxilio de transporte adicional para quienes asistan a los talleres y cursos de formación académica y ocupacional.

Indica también dicha normativa que existirá un período de transición para implementar la Política de Apoyo Económico a la Reintegración, de tal manera que a quienes reciben un pago superior a \$400.000 mensuales, se les irá disminuyendo gradualmente hasta alcanzar ese valor.

Proyecto productivo.

En el caso objeto de estudio reclaman los impugnantes en su condición de desmovilizados y participantes del proceso de reincorporación social y económica, que no han tenido acceso a un proyecto productivo.

En primer lugar, resalta la Sala que una vez se finaliza el proceso educativo el participante debe formular un proyecto productivo que se relacione con el área para la cual se ha capacitado, de manera que dicho proyecto sea viable y pueda brindarle al aspirante los recursos necesarios para la subsistencia propia y la de su grupo familiar, pues esta es la última fase del proceso de reincorporación. Es decir, que una vez se desembolsa el valor del proyecto (capital semilla) el desmovilizado debe independizarse del programa.

Para acceder al proyecto productivo (o de reinserción económica) según la Resolución 513 de 2005 deben cumplirse obligatoriamente los siguientes requisitos: a) Fotocopia de la cédula, b) fotocopia del CODA y/o carnet, c) certificación bancaria vigente, d) fotocopia del carnet o carta de salud, e) fotocopia de certificado de estudio de 5º grado de básica primaria, f) fotocopia de certificado- mínimo 300 horas de capacitación técnica coherente con su plan de negocio y g) diligenciar la ficha del plan de negocio (ACR)

Además de los anteriores requisitos el desmovilizado al formular el proyecto productivo debe aportar soportes, tales como cotizaciones de los proveedores de insumos según la clase de negocio que pretendan iniciar, entre otros requerimientos para que pueda ser estudiada su viabilidad. En este aspecto, sostiene la ACR que los participantes del programa no pueden pretender que se desembolse el dinero sin antes verificar si el proyecto es viable o no.

Sostiene además la ACR que los requisitos han sido informados a los actores pero que en aras de cumplir con lo ordenado por el a quo, realizó el pasado 28 de marzo una jornada de información en la que dio una charla pedagógica para orientar y dar a conocer a cada uno, los requisitos para acceder a los beneficios, entre ellos el proyecto productivo.

En dicha jornada se evaluó la situación actual de cada participante dentro del programa y se aclaró, entre otras cosas, que el *"Proyecto Productivo es alternativa diseñada por la ACR que busca que cada participante genere una fuente de ingresos propia y autónoma. De igual manera se reitera que el Proyecto Productivo NO se entrega en dinero efectivo, sino que por el contrario de acuerdo con la formulación del proyecto, se hace desembolso del recurso al proveedor que el participante presente ante la ACR, previo cumplimiento de los requisitos formulados por la Unidad de Reintegración Económica."*

Indica la ACR que solo asistieron 39 actores, incluidos los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, INDIRA SUGEIS ALDANA e INGRID JOANA INFANTE CASTILLO y de ellos solo 20 aceptaron firmar un acta en la que se le hace la anterior aclaración y se enumeran los requisitos del proyecto productivo, entre ellos la señora INGRID JOANA INFANTE (fl. 30).

Señalados como están los requisitos y las gestiones adelantadas por la ACR para que los impugnantes accedan al proyecto productivo, es necesario verificar el estado del mismo en cada caso, información que fue suministrada por la ACR y su consolidado se inserta en el siguiente cuadro:

Nombre participante	Plan de Negocio al que aspira	Estado del Plan Negocio	Observaciones
Elver Jiménez Céspedes/ Indira Sugeis Aldana Gonzáles	Minimercado	Aprobado, en espera del desembolso /Trámite firma	No reciben el proyecto- No tienen tiempo para atender el negocio, estudian y trabajan.
Nixón Billavil Agudelo	(Minimercado)*	No ha presentado	
Ingrid Joana Infante Castillo	Café Internet (Minimercado)*	No ha presentado	Documentos faltantes: preclusión.

* Los proyectos que están entre paréntesis son los informados por la apoderada de los actores en el escrito de tutela y que en algunos casos no concuerdan con el presentado ante la ACR.

De lo anterior se puede concluir que los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES e INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ, presentaron conjuntamente un proyecto productivo ante la ACR para un minimercado, el cual ya se aprobó y solo está pendiente de la firma para que proceda el desembolso. Sin embargo, los aspirantes informan que no pueden recibirlo porque están haciendo prácticas en Omega y en Constructora Bolívar y no tienen quién atienda el negocio (fl. 11).

Por su parte el señor NIXON BILLAVIL AGUDELO no ha presentado proyecto productivo y la señora INGRID JOANA INFANTE CASTILLO no ha podido presentarlo por falta de algunos documentos necesarios para su aprobación.

Se infiere de lo anterior que la circunstancia de no acceder a un proyecto productivo no puede ser endilgada a la ACR, pues esta entidad ha cumplido con sus funciones y garantizado los derechos de los impugnantes, a quienes como se anotó se les ha informado y orientado sobre los requisitos y las condiciones para que el proyecto al cual aspiran sea viable.

Advierte la Sala que la ACR atiende y asiste a las personas que actualmente tienen la intención de participar en el proceso de reintegración, a través de los Centros de Servicio³ y los programas, talleres y demás actividades que se han diseñado para lograr la efectiva reincorporación a la vida civil. Significa que no es culpa de la ACR que algunos actores no cumplan con los requisitos exigidos como por ejemplo, haber cursado 5° de primaria o capacitarse en un área que no se relacione con el proyecto al que se aspira. Este último punto es importante ya que lo que se busca es que el desmovilizado pueda desarrollar las habilidades y destrezas adquiridas con ocasión de los cursos de formación en el trabajo, pues tal condición da mayor certeza de que el proyecto generara ingresos.

Es claro que para acceder al proyecto productivo y a los demás beneficios socioeconómicos deben cumplirse obligatoriamente y conjuntamente unos requisitos, por lo que mientras los impugnantes no reúnan la totalidad de las condiciones dispuestas en las normas no será posible que sean beneficiarios del proyecto productivo. Se concluye de lo anterior que el acceso a los servicios y beneficios que brinda la ACR no depende sólo de ésta sino también del interés de los participantes en obtenerlos.

³ Lugares dispuestos por la ACR para que profesionales de manera personalizada resuelvan todas las inquietudes y dudas de los participantes relacionadas con los programas de capacitación, educación, empleabilidad, atención sicosocial y orientación jurídica.

Subsidio de Vivienda.

En este aspecto le asiste razón a la ACR dado que en norma alguna se tiene como un beneficio dentro del programa de desmovilización el subsidio de vivienda.

En ese sentido, la ACR explica que cuando el proceso de reintegración estaba a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, en algunos casos se permitió a los desmovilizados usar el dinero del proyecto productivo junto con el subsidio que entregaba el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para comprar vivienda de interés social.

Dicha opción se revaluó una vez se creó la ACR puesto que el uso del dinero por el contrario implica gastos que no tiene la capacidad de asumir cuando culmine el programa.

Teniendo en cuenta lo anterior se acoge lo dicho por la ACR en cuanto a que los participantes tienen la posibilidad de solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial un subsidio de vivienda a través de las Cajas de Compensación Nacional previo al cumplimiento de los requisitos que para el efecto existen, los cuales han sido informados a los desmovilizados por la ACR.

Bolsa de Empleo.

El Decreto 128 de 2003 en el artículo 20 ordena:

"Artículo 20. Empleo. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena en coordinación con el Ministerio del Interior, creará una bolsa de empleo y contratación que vincule al mercado laboral a los reincorporados que se acojan al presente decreto. Para este efecto, entrará en relación con los gremios económicos y las distintas empresas del sector productivo o de servicios de la economía"

A su vez, el Decreto 249 de 2004 en su artículo 14, determina como funciones del SENA, entre otras, las siguientes:

“Artículo 14. Dirección de Empleo y Trabajo. Son funciones de la Dirección de Empleo y Trabajo:

8. Proponer en coordinación con la Dirección de Formación Profesional, programas de capacitación y actualización a desempleados, poblaciones vulnerables y demás grupos especiales, de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, para el mejoramiento del empleo y la empleabilidad del país.”

10. Administrar el Observatorio Laboral y Ocupacional del SENA, para facilitar información sobre el mercado laboral y contribuir a la orientación de acciones de formación y empleo.”

Determinada la función que debe ejercer el SENA frente al caso especial de la población desmovilizada es necesario referirse a los argumentos de defensa que expone en el escrito de contestación.

La entidad informa que ha brindado a las personas en proceso de reintegración (que se clasifican dentro del grupo de población vulnerable) cupos de formación a nivel nacional, los cuales permiten a los beneficiarios desarrollar las competencias necesarias para su empleabilidad y/o para la formulación de proyectos productivos. Tal afirmación se sustenta con los certificados de estudios que la mayoría de los actores aportan. Además, el SENA una vez revisados los registros del Sistema de Gestión Académica de Centros, relaciona los nombres de los participantes (ahora actores) y los diferentes cursos a los que han asistido. (fls. 781-815 c.1)

Indica también que cualquier ciudadano puede inscribirse en los Centros del Servicio Público de Empleo dispuestos a nivel nacional de manera personal o virtual (a través de la página web) con el fin de que puedan consultar constantemente las vacantes publicadas por las empresas. Resalta que no se exige requisito alguno para acceder, registrarse y usar los servicios que ofrece el SENA. Revisados los registros del Sistema Informativo del Servicio Público de Empleo relaciona los nombres, fecha de registro y estado (interesado, activo e inactivo), entre otros datos.

Para el caso de los impugnantes se observa que el señor ELVER JIMENEZ CESPEDES se registró el 11 de mayo de 2006 y su estado es *interesado*; el señor NIXON BILLAVIL AGUDELO MORALES se registró el 22 de agosto de

2006 y su estado es *inactivo*; la señora INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ se registró el 11 de septiembre de 2007 y su estado es *inactivo* y la señora INGRID JOANA INFANTE CASTILLO se registró el 16 de agosto de 2007 y su estado es *inactivo*. (fls. 818 c.1.)

Menciona también los nombres de los actores que se han acercado a los Centros de Servicio Público de Empleo-SPE para recibir orientación, entre quienes figura NIXON BILLAVIL AGUDELO. (fl.819 c.1)

Se tiene de lo anterior que el pertenecer a la bolsa de empleo creada por el SENA no depende de la entidad sino del interesado quien debe inscribirse y estar pendiente de las vacantes que se presentan con el fin de aspirar a las mismas, para el caso concreto los impugnantes están registrados pero su estado como se anotó es *inactivo*, lo que significa que no han accedido a este sistema hace algún tiempo, salvo el señor JIMENEZ CESPEDES.

Con fundamento en las anteriores consideraciones esta Corporación no advierte vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados con la actuación desplegada por las entidades accionadas. En consecuencia confirmará el numeral tercero de la providencia impugnada mediante el cual se negó el amparo solicitado por los señores ELVER JIMENEZ CESPEDES, NIXON BILLAVIL AGUDELO, INDIRA SUGEIS ALDANA GONZALEZ e INGRID JOANA INFANTE CASTILLO.

No obstante lo anterior, considera la Sala necesario prevenir a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas para que **continúe** de manera ágil y efectiva con el desarrollo de los objetivos y funciones para los cuales fue creada, de manera tal que pueda lograr la reincorporación social y económica definitiva de todos los participantes del proceso, respetando las garantías constitucionales y legales que el grupo de desmovilizados, por su especial condición, tiene.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

CONFIRMASE el numeral tercero de la providencia de 7 de diciembre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda, Subsección A, objeto de impugnación.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARIA INES ORTIZ BARBOSA
Presidente de la Sección

LIGIA LOPEZ DIAZ

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

HECTOR J. ROMERO DIAZ

APODERADO: TATIANA MARCELA BUSTOS MORENO

ACCIONANTE: JORGE ZAMBRANO Y OTROS

ACCIONADO: ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y
ECONÓMICA DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS Y OTROS

PRIMERA INSTANCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

DERECHOS INVOCADOS: IGUALDAD, MINIMO VITAL, VIDA DIGNA, DRE.
MENORES Y DE LA TERCERA EDAD Y EL PPIO CONFIANZA LEGITIA.

FALLO: CONFIRMA NUMERAL 3º DE LA PROVIDENCIA IMPUGNADA QUE
NEGO EL AMPARO.