

PAOLA ANDREA ACOSTA

MANUEL YASSER PÁEZ

*Derechos fundamentales de la población desplazada
según la jurisprudencia constitucional colombiana*

Resumen: Los autores pretenden realizar un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional colombiana alrededor del desplazamiento forzado interno e identificar el contenido prestacional de los aparentes derechos fundamentales diferenciados reconocidos a esta población.

Palabras clave. Población desplazada, derechos fundamentales, jurisprudencia constitucional, desplazamiento interno, desplazados, sujetos de especial protección.

Una de las principales consecuencias del conflicto armado que enfrenta el país es el desplazamiento forzado interno al que se han visto sometidos miles de colombianos. Este fenómeno, caracterizado como un verdadero estado de emergencia social¹, afecta a aproximadamente 1.732.551 personas² dentro de las cuales se encuentran mujeres, niños, adultos mayores y, en general, grupos poblacionales tradicionalmente vulnerables como las comunidades afrodescendientes y los indígenas.

Como advierte la jurisprudencia constitucional colombiana, el hecho mismo del desplazamiento constituye un grave atentado en contra de un sinnúmero de derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad, a la integridad personal, a la residencia, a la libre locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, entre otros³. Sin embargo, la vulneración de los derechos fundamentales de esta población no se da sólo con ocasión del hecho violento que la obliga a huir de su lugar de residencia. En realidad, la falta de protección

1 Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000.

2 Sistema Único de Registro, Red de Solidaridad social, estadísticas del 31 de diciembre de 2005, en [www.red.gov.co], consultada el 2 de noviembre de 2006. No obstante, las cifras denunciadas por la sociedad civil ascienden a 3.832.527 de personas en situación de desplazamiento forzado. Cfr. “Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento”, n.º 68, 12 de septiembre de 2006, CODHES, Bogotá, p. 3.

3 En un ejercicio interesante, la Corte Constitucional ha enlistado los derechos afectados por el hecho mismo del desplazamiento, veamos: 1.º El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas; 2.º Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; 3.º El derecho a escoger su lugar de domicilio; 4.º Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; 5.º Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados; 6.º El derechos a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; 7.º El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; 8.º El derecho a la integridad personal; 9.º El derecho a la seguridad personal; 10.º La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; 11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; 12. El derecho a una alimentación mínima; 13. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación; 14. El derecho a una vivienda digna; 15. El derecho a la paz; 16. El derecho a la personalidad jurídica; 17. El derecho a la igualdad. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

posdesplazamiento –período de emergencia o de restablecimiento– es lo que ubica a este grupo poblacional en una especial situación de vulnerabilidad que le impide sobrevivir en condiciones mínimas de dignidad⁴.

Ante la inminente afrenta de sus derechos fundamentales, la acción de tutela resultó ser el único mecanismo jurídico de protección disponible para población desplazada, y, haciendo uso de ella, entre 1997 y 2006 la Corte Constitucional emitió alrededor de 25 pronunciamientos en los que esclarece el marco de protección constitucional y las obligaciones del Estado en la materia.

Gracias a este importante desarrollo jurisprudencial, el desplazamiento forzado logra calificarse y apreciarse como una “vulneración múltiple, masiva y continuada”⁵ a los derechos humanos, cuyas víctimas deben considerarse “sujetos de especial protección”⁶ que, por el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran, requieren de una atención especial por parte del Estado colombiano.

Así, con ocasión de una gran avalancha de acciones de tutela durante el año 2003, la Corte Constitucional, previa acumulación de expedientes, profirió la célebre Sentencia T-025 de 2004, en la que analizó integralmente la política de atención a la población desplazada, diagnosticó sus falencias y puntualizó el marco mínimo de derechos de este grupo poblacional, como criterios para tener en cuenta al momento de diseñar y ejecutar una política pública que verdaderamente ayude a superar la grave situación de indefensión en la que se encontraban los desplazados internos.

I. LA SENTENCIA T-025 DE 2004: MARCO MÍNIMO DE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La Sentencia T-025 de 2004 constituye el punto culminante de varios años de estudio y análisis judicial del fenómeno social de desplazamiento. En ella, la Corte Constitucional recoge sus planteamientos y conclusiones, entre otras, acerca de la responsabilidad del Estado, las grandes fallas de la política pública de atención a la población desplazada y, lo más relevante, el marco constitucional de protección a los derechos fundamentales de la población desplazada.

4 Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-088 de 2002, T-268 de 2003 y T-790 de 2003.

5 Idem.

6 Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-268 y T-790 de 2003.

En cuanto a la responsabilidad estatal en relación con el desplazamiento forzado, la Corte afirma que si bien no puede atribuírsele responsabilidad directa por el hecho mismo del desplazamiento (en la mayoría de las ocasiones), es indiscutible que el Estado tiene la obligación constitucional de impedirlo, y que frente al incumplimiento de tal deber se deriva su compromiso de prestar ayuda a aquellos individuos que se vieron en la necesidad de huir de sus lugares de residencia por la ausencia de garantías de seguridad suficientes⁷.

Igualmente, pese a reconocer los avances que se han presentado en materia normativa, la Corte advirtió que la mera respuesta formal al fenómeno en cuestión era insuficiente, y no aportaba mucho en su eficaz atención y solución, pues continuaba siendo palmaria la falta de delimitación de los derechos de la población desplazada, los servicios a los que éstos daban lugar, los procedimientos para acceder a ellos, la ausencia de coherencia entre los diversos instrumentos normativos, así como era evidente la falta de coordinación institucional, acompañada de la ausencia de recursos presupuestales suficientes, todas estas, verdaderas causas de la desprotección en la que se encontraba y encuentra la población desplazada⁸.

Como consecuencia de estos problemas, calificados como “estructurales”, en la política pública de atención, el órgano judicial manifestó que “la grave situación que se configura por las reiteradas fallas en la atención a la población desplazada y que la ubican en un preocupante estado de desprotección”⁹, configuraba un “estado de cosas inconstitucional”¹⁰. Este estado de cosas ubica a la población desplazada en una situación de vulnerabilidad extrema que no puede perpetuarse, y, en tanto se logre su superación, las autoridades deben procurar garantizarle el acceso a unas condiciones mínimas de supervivencia¹¹ según sus

7 Cfr. en sentido similar, las sentencias SU-1150 de 2000 y T-721 de 2003. Esta posición difiere de la acogida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en diversos pronunciamientos ha declarado la responsabilidad directa del Estado colombiano por el desplazamiento forzado de personas. Cfr. entre otras, la sentencia del caso “Masacre de Mapiripán”, de fecha 15 septiembre de 2005.

8 Así por ejemplo, la Corte declaró que “los bajos resultados de la respuesta estatal, según los cuales no ha sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, se pueden explicar de acuerdo con dos problemas principales. i. La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y ii. La asignación insuficiente de recursos [para ejecutarla]”, Sentencia T- 025 de 2004.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

10 *Ibid.*, en este punto la Corte recuerda que “[l]a figura del Estado cosas inconstitucional se usa ‘cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural’”.

11 Corte Constitucional. Sentencia T- 025 de 2004: “Cuando un conjunto de personas definido y determinable por el propio Estado de tiempo atrás no pueda gozar de sus derechos fundamentales debido a un estado de cosas inconstitucional, las autoridades competentes no pueden admitir que tales personas

obligaciones constitucionales y aquellas derivadas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario¹².

La Corte, no obstante, acepta que las dimensiones de este fenómeno social desbordan la capacidad institucional del Estado y de ahí que sea necesario admitir que al momento de rediseñar la política pública para cumplir con los parámetros previstos será necesario delimitar unas áreas prioritarias de acción, ya que son incompatibles “en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento”¹³.

Por esto, surge entonces el concepto de *derechos mínimos de la población desplazada*, como prestaciones y garantías que deben serles procuradas bajo toda situación, dada la dependencia que se aprecia entre los mismos y una subsistencia en condiciones de mínima dignidad.

Para aclarar el contenido de este *marco mínimo* de derechos, la Corte acudió a la propia Constitución, a la Ley 387 de 1997 y a los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, herramientas básicas de interpretación que le permitieron esbozar su alcance y ámbito de aplicación¹⁴.

Así, la Corte distinguió entre i. El respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados¹⁵, y ii. La satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los mismos.

Sobre esta última prescripción, la Corte recordó que la mayoría de los derechos reconocidos a la población desplazada exigen una actividad de índole positiva o prestacional por parte del Estado, lo cual no constituye obstáculo

mueran o continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humana, a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos”.

12 Ya en varias oportunidades la Corte aclaró que el marco constitucional de protección debe ser interpretado y ampliado según las normas de derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cfr. entre otras, sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002 y T-419 de 2003.

13 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

14 En la Sentencia T-327 de 2001, la Corte afirmó el carácter vinculante de este instrumento internacional, veamos: “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamientos Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”.

15 Para lo cual recuerda que ninguna autoridad puede obrar de manera tal que desconozca o afecte el “núcleo esencial” de los derechos de la población desplazada. Sentencia T-025 de 2004.

alguno para estimar su *fundamentalidad*. De este modo, el grupo de derechos mínimos de los desplazados serán siempre *fundamentales*, cuando guarden una estrecha relación con la “preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos”.

Con lo anterior, se evidencia una clara superación, bajo esta línea de argumentación, de clásicos criterios empleados doctrinal y jurisprudencialmente para identificar o calificar la naturaleza de los derechos de las personas, en particular, aquellos que ligaban su *fundamentalidad* al tipo de actividad que exigían del aparato estatal¹⁶.

Serán estos derechos prestacionales, por lo general aquellos relacionados con las necesidades de la población desplazada durante la etapa de emergencia, los prioritarios en la agenda humanitaria del Estado. De paso, estos derechos determinarán el punto de partida de sus políticas públicas de atención, con lo cual, serán los responsables del surgimiento de una suerte de categoría entre las múltiples necesidades de la población desplazada. Al respecto, la Corte manifiesta:

Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de *imperativo y urgente* cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tienen la misma prioridad, lo cual no significa que el Estado no deba agotar, al máximo posible, su capacidad institucional en asegurar el goce pleno de todos los derechos de los desplazados, como ya se dijo¹⁷.

Ahora bien, los derechos fundamentales que deben ser garantizados para lograr ese mínimo de condiciones de subsistencia adquieren un contenido detallado y específico en la jurisprudencia constitucional colombiana. En este orden de ideas, a continuación precisaremos este marco normativo, delineado a lo largo de los últimos nueve años de labor judicial.

16 Podríamos sostener que esta frágil distinción entre derechos, proviene de los debates sobre la calidad de los derechos de contenido económico, social y cultural. Cfr. al respecto, VÍCTOR ABRAMOVICH, quien recuerda que “uno de los puntos que se repiten para sostener la pretendida distinción de los derechos civiles y políticos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, radica en el supuesto carácter de obligaciones negativas del primer género de derechos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deberían solventarse con recursos del erario público (V. F. V. HAYEK. *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2, cap. 8, Londres, 1976. Estas distinciones están basadas sobre una visión totalmente sesgada y “naturalista” del rol y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, seguridad y defensa”. VÍCTOR ABRAMOVICH. “Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados”, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 2, n.º 2, Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, pp. 185 a 232.

17 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

II. CONTENIDO ESPECIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Para puntualizar ese “contenido especial” de los derechos fundamentales de la población desplazada, primero es necesario recordar que la Corte Constitucional ha reconocido, en reiteradas oportunidades, que las víctimas del desplazamiento forzado se encuentran en una agravada situación de vulnerabilidad que las hace merecedoras de un trato especial por parte del Estado. Por lo tanto se trata no sólo de un contenido especial de sus derechos sino de una garantía especial, reforzada, o preferencial de los mismos.

Por esto la Corte, en la Sentencia T-025 de 2004, reiteró que dadas las condiciones de especial fragilidad a las que se veía sometida la población desplazada era preciso considerarla como *sujeto de especial protección*¹⁸.

Así pues, su “especial situación de vulnerabilidad”, les otorga el “derecho a recibir en forma urgente un trato preferente y diferencial por parte del Estado”¹⁹, caracterizado ante todo, por la prontitud en la atención a sus necesidades, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”²⁰.

Así pues, esta protección especial no desconoce los estándares tradicionales sino que, por el contrario, los complementa en los siguientes términos:

A. DERECHO A LA VIDA

En el caso de la población desplazada este derecho se traduce no sólo en el clásico deber de abstención estatal, sino que adicionalmente, se nutre del principio de dignidad humana que exige, en general, el acceso a condiciones básicas de subsistencia, junto a la garantía de la libertad de circulación por el territorio nacional, por cuanto de ella depende la posibilidad de desplegar acciones de autoprotección, que les permitan sobrevivir al conflicto²¹.

18 Corte Constitucional, sentencias SU-1150 de 2000, T- 327 y T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-268 y T-780 de 2003. Esta afirmación vendría precedida por una serie de intenciones de la Corte por catalogar o etiquetar a esta población, unas más afortunadas que otras. Por ejemplo, en la Sentencia T-1635 de 2000 se refirió a ellos como “una nueva categoría de colombianos”, afirmación arriesgada, a nuestro parecer, debido a su permeabilidad a malos entendidos.

19 Corte Constitucional, sentencias SU-1150 de 2000, T- 098 de 2002 y T-602 de 2003.

20 Sentencia T-669 de 2003.

21 Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997.

B. DERECHO A SER RECONOCIDOS COMO
POBLACIÓN DESPLAZADA Y A SER INSCRITOS
EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA²²

Este es un derecho neurálgico dentro del grupo de prerrogativas que amparan a la población desplazada. Como puerta de acceso al incipiente programa de atención estatal, el reconocimiento oficial como *persona en situación de desplazamiento* es la etapa formal inicial que deben sortear tales víctimas. Sin embargo, la práctica demuestra que este requisito se convierte en una aflicción adicional que deben padecer, pues las exigencias y gabelas requeridas por los funcionarios públicos para inscribir a las personas desbordan lo racional, situación que tiene por efecto una gran cantidad de solicitudes de inscripción negadas.

Basta con advertir que el debate judicial constitucional en torno a las políticas públicas de atención a la población en desplazamiento se inició en 1997 con un caso en donde, entre otras cosas, les era negada la calidad de desplazados a un grupo de campesinos, y que a la fecha, casi diez años después, el más reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el tema que nos ocupa corresponde a un problema de igual talante²³. Lo anterior permite concluir varias cosas. Por un lado, que la respuesta estatal al problema del desplazamiento está mediatizada por una formalidad carente de sentido, como es la inscripción en el registro único de población desplazada, pese a que dicha calidad se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. Por el otro, que desde su instauración dicha formalidad no ha sido más que un obstáculo para acceder a la protección estatal, y que frente a su bien conocido funcionamiento defectuoso, el Estado no ha hecho nada por corregirlo.

Las autoridades públicas deben aceptar que el desplazamiento forzado interno es un *hecho*, y que por tal motivo, la declaración rendida por la víctima y su posterior inclusión en el Registro Único de Población Desplazada tienen como propósito único facilitar, y no obstruir, la asistencia proveniente del Estado o de la cooperación internacional, mas no pretenden conferir el estatus o la condición de persona desplazada.

Así mismo la Corte ha aclarado que “se debe dar un trato especial a la población desde del momento mismo de la recepción de la declaración tomando en cuenta, siempre, todas las condiciones especiales que rodean a la población desplazada (analfabetismo o escaso nivel de educación, miedo, prevención, etc.).

22 Corte Constitucional, sentencias T-227 de 1997, T-327 y T-1346 de 2001, T-215 y T-088 de 2002, T-268, T-268, T-602 de 2003 y T-790 de 2003.

23 Cfr. Sentencia T-754 del 31 de agosto de 2006.

Por eso, y de acuerdo con los mandatos constitucionales, se debe partir de la buena fe de los declarantes que solicitan su inscripción en el registro”.

Otro efecto de este derecho, es que aquellas imprecisiones o informaciones inexactas relatadas por las personas desplazadas al momento de solicitar su inscripción en las bases de datos estatales, en principio no deben ser tenidas como temerarias o como causa suficiente para rechazar la solicitud, sino que deben valorarse teniendo en cuenta el estado psicológico y emocional con que arriban estas personas. En efecto, en la Sentencia T-468 de 2006 la Corte Constitucional llamó la atención sobre el deber de los servidores públicos de apreciar el estado psicológico de los desplazados cuando concurren a rendir declaraciones, pues, señala la Corte, es muy posible que todo el trauma o la cadena de hechos violentos que tuvieron que padecer les altere su concepción de la realidad. Por ello, recae sobre estos funcionarios un deber de “facilitarles la reconstrucción razonable de los hechos relatados”²⁴.

Igualmente, el reconocimiento de este derecho “invierte la carga de la prueba” cuando a criterio del funcionario los hechos narrados por los desplazados resulten ficticios, siendo entonces deber del Estado desvirtuarlos. Además, la Corte también ha recalcado que basta con pruebas sumarias para tener por ciertos los sucesos que, según la versión del interesado, dieron origen a su desplazamiento.

C. DERECHO A LA FAMILIA Y A LA UNIDAD FAMILIAR²⁵

Significa garantizarle al núcleo familiar desplazado las condiciones suficientes para que pueda subsistir dignamente sin que ello implique su separación²⁶. Se hace especial referencia a este derecho cuando los niños y las niñas de familias desplazadas, en ocasiones son objeto de medidas de protección de autoridades públicas como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que tienen por efecto aislarlos de sus familias, bajo la excusa de que ellas no tienen los medios económicos que exige su cuidado²⁷.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-468 de 2006.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997.

²⁶ El concepto de familia o grupo familiar acogido por la Corte para estos efectos, desborda los tradicionales vínculos de consanguinidad o afinidad, e incluye la asociación por motivos distintos, como la necesidad económica. Así se puede apreciar cuando, refiriéndose a las medidas de protección preferente, señala que éstas se predicen de grupos familiares en los cuales “las responsabilidades las asume un hombre o una mujer en su condición de jefe de hogar comprometido con el desarrollo de la unidad de producción”: Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2002.

²⁷ Situación que pudo evidenciarse cuando en agosto de 2006 un grupo de familias desplazadas se toma-

D. DERECHO A UNA SUBSISTENCIA MÍNIMA COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL MÍNIMO VITAL²⁸

Tratándose de población desplazada, este derecho implica que se les debe asegurar el acceso a: i. Alimentos esenciales y agua potable; ii. Vivienda básica; iii. Vestimenta, y iv. Servicios médicos y sanitarios esenciales tal como establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, cuerpo normativo de importancia capital en la protección de esta población. Igualmente, la Corte acoge de estas normas internacionales el deber de propiciar la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre la manera de distribuir y organizar estas prestaciones.

En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, la Corte diferencia entre aquellos desplazados en situación de extrema urgencia y los que, debido a sus condiciones físicas o mentales, no pueden asumir individualmente su sostenimiento, como es el caso de los niños y los mayores adultos. En cada uno de estos casos la respuesta estatal debe acomodarse a sus requerimientos concretos.

De la mano de este derecho especial al mínimo vital, encontramos el derecho a la *estabilización socioeconómica* de las personas en condiciones de desplazamiento, que comprende el deber de identificar, en forma precisa y con la plena participación del desplazado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que le permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares dependientes.

E. ATENCIÓN INTEGRAL Y RESTABLECIMIENTO

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 las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional

Así las cosas, en la pluricitada Sentencia T-025 de 2004, la Corte expresó que el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la pobla-

ron el parque central de Bosa, localidad de Bogotá D. C.; cfr. al respecto [www.accionsocial.gov.co], consultada el 15 de noviembre de 2006.

28 Corte Constitucional. Sentencias T-098 de 2002, T-602 y T-419 de 2003.

ción desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, según la Corte, deben propender a i. El acceso a la tierra; ii. El empleo en condiciones dignas; iii. El acceso a soluciones de vivienda; iv. La integración social; v. la atención médico asistencial integral; vi. La nutrición adecuada; vii. La restauración de los activos comunitarios; viii. La reconstitución de las comunidades; ix. El acceso a la educación; x. La participación política efectiva²⁹, y xi. La protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno.

El marco prestacional recién descrito debe articularse entre sí, de manera que su satisfacción se realice de forma concomitante, pues de poco sirven políticas de atención que escindan las necesidades mínimas e inaplazables de esta población. Así, por ejemplo, el desarrollo del componente de generación de ingresos para población desplazada debe ir articulado con el desarrollo de los componentes de vivienda y de alimentación, y, de igual forma, una intervención pública de reconstrucción de comunidades no es viable ni sostenible hacia el futuro, en un contexto donde la violencia del conflicto interno impida la normalización de la vida en sociedad.

F. DERECHO A LA SALUD³⁰

Opera con prevalencia en los eventos donde la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente o para prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas. Este servicio debe prestarse aun frente a la ausencia de un documento que certifique la calidad de desplazado del solicitante, y para estos efectos es suficiente con su declaración en tal sentido, tratándose de adultos mayores o de niños. En igual sentido, si el afectado está en situación de extrema gravedad, no puede someterse al respeto de turnos o citas médicas³¹.

29 Llamamos la atención sobre la necesidad de hacer efectivo este derecho, pues la legislación y en general las políticas públicas de atención a la población desplazada son el resultado de debates y procesos de elección no-democráticos, en el sentido material del término, donde intereses sectorizados y coyunturas políticas se sobreponen a la voz y demandas de las víctimas.

30 Corte Constitucional. Sentencias T-098 de 2002, T-645 y T-790 de 2003.

31 Corte Constitucional. Sentencias T-645 y T-790 de 2003.

G. DERECHO A LA IGUALDAD

En especial, la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazado. Sobre este derecho la Corte ha hecho un especial énfasis en la necesidad de asegurar que los programas de atención cuenten con un enfoque de género con objeto de garantizar las necesidades especiales de las mujeres y las niñas.

Cabe resaltar que el actual sistema de atención a la población desplazada confiere o reconoce tal condición al individuo hasta cuando “logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”³². Sin embargo, la etiqueta social de desplazado permanece aún después de que la persona haya logrado su estabilización social, constituyéndose en una nueva victimización que deben soportar. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-754 de 2006 retomó un estudio producido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que en lo pertinente manifestaba:

El desplazamiento genera una estigmatización y una exclusión que se añade, superpone y agudiza la discriminación por sexo, por origen social y por clase. Los desplazados se sienten discriminados por las entidades públicas y por las comunidades en las que se asientan de manera temporal o en las que se integran económicamente. Las manifestaciones de la discriminación son diversas, pero se destacaron: i. graves limitaciones en el acceso al servicio del Estado, ii. restricciones en el acceso a la tierra, y iii. exclusión y marginación de los niños y niñas desplazados del sistema educativo (*Consulta con mujeres desplazadas sobre principios rectores del desplazamiento*, ACNUR, 2001, p. 14).

H. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Tratándose de población desplazada menor de edad, la jurisprudencia constitucional es unánime al establecer que i. Constituye un derecho fundamental de inmediata aplicación³³, y ii. Que los límites de edad para cursar ciertos niveles

32 Artículo 18, de la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

33 Es reiterada la jurisprudencia de la Corte que declara la fundamentalidad de este derecho, cuando se trata de menores de edad. Al respecto, cfr. entre muchas, la Sentencia T-612 de 2006: “[d]entro de nuestra Carta Política, el inciso 3.º del artículo 67 instituye la responsabilidad del Estado y de la familia frente al derecho a la educación y la obligatoriedad de la prestación del mismo ‘[...] entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica’; norma que debe interpretarse de manera sistemática con lo señalado en el artículo

de educación básica no deben ser tenidos en cuenta, en aras de permitirles el efectivo acceso a la educación³⁴.

Adicionalmente, en nuestra opinión, la educación ofrecida a la población desplazada debe tener componentes relacionados con su realidad socioeconómica, de manera tal que sirva de herramienta útil en la superación de su condición de vulnerabilidad. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-612 de 2006 recordó el deber de diferenciar los contenidos y programas educativos ofrecidos mediante la red pública, dependiendo de la clase de población o las especiales necesidades locales identificadas, veamos:

El Estado se halla obligado a ofrecer diferentes sistemas o métodos de enseñanza, acordes con las capacidades y limitaciones de los educandos, por ello, las metodologías educativas se clasifican en formales y no formales, entendidas estas últimas como alternativas diferentes para que ciertas personas, vistas sus limitaciones económicas, físicas y/o mentales, o dificultades de otra índole, accedan al conocimiento a través de sistemas o métodos de educación adecuados a sus limitaciones³⁵.

I. DERECHO AL TRABAJO

Su contenido diferencial consiste en la obligación estatal de implementar políticas de acceso a créditos y recursos que les permitan emprender proyectos de autosostenimiento, junto con el deber de propiciar programas de capacitación y adiestramiento, a través de instituciones como el SENA³⁶.

J. DERECHO A LA REUBICACIÓN LABORAL

En casos donde servidores públicos han sido amenazados u obligados a dejar su lugar de residencia, la Corte Constitucional ordena garantizarles la reubicación laboral, sin que ello implique desmejoramiento en su rango o categoría.

44 superior, que le da condición de fundamental al derecho de educación del menor de edad, es decir, del individuo que no ha llegado a los dieciocho años”.

34 Corte Constitucional. Sentencias T-215 de 2002 y T-025 de 2004.

35 Lo curioso de este caso es que se trata de unos menores a quienes les impedían el acceso a la educación básica, porque el plantel más cercano a sus viviendas estaba reservado al “Servicio Educativo para la Población Desplazada y Vulnerable”, dirigido a personas de 15 a 22 años, requisito que no cumplían los niños accionantes.

36 Cfr. p. ej., Sentencia T-795 de 2003.

K. DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN CLARA Y OPORTUNA³⁷

El Estado debe suministrar a la persona desplazada información sobre sus derechos y la forma de exigirlos, de manera clara, precisa y oportuna. Por ejemplo, en materia de atención para el restablecimiento, la Corte en Sentencia T-419 de 2004 enfatizó que las entidades bancarias en ejercicio de su deber de solidaridad, están conminadas a prestar asesoría y a brindar toda la información posible a las personas desplazadas sobre alivios y beneficios financieros otorgados en razón a su situación de vulnerabilidad³⁸.

L. DERECHO AL RETORNO

Este contiene varias obligaciones en cabeza del Estado, enlistadas en la Sentencia T-025 de la siguiente manera: i. No aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otra localidad; ii. No impedir el retorno a su lugar de residencia habitual u otro de su elección; iii. Proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garan-

37 Corte Constitucional, sentencias T-645 y T-669 de 2003.

38 En esta oportunidad la Corte Constitucional trasladó su precedente sobre personas secuestradas y obligaciones bancarias al caso de la población desplazada. Así, planteó el problema jurídico en los siguientes términos: “¿Se vulneran los derechos fundamentales alegados por una persona desplazada (vida, igualdad, libertad u otro derecho fundamental), cuando una entidad bancaria le exige el pago de su obligación sin considerar los efectos que tiene la condición de desplazado sobre sus posibilidades de cumplir tal pago?”, y a su vez, respondió a dicho cuestionamiento de la siguiente manera: “[l]a respuesta es sí, pues este desconocimiento rompe el deber de solidaridad frente a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, en cuyo caso, es deber del Estado o de los particulares, según la situación, de acudir con la ayuda necesaria, dentro de la órbita de su competencia, como lo examinó la Sentencia T-520 de 2003 citada. Entonces, si en el presente caso, la entidad financiera no ha tenido en cuenta la condición de desplazado del actor, la acción de tutela puede ser procedente. Por el contrario, si la entidad financiera ha suministrado al demandante la información adecuada a esta condición y a su actual situación económica, la acción de tutela no procede”. La solución al caso concreto fue en el sentido de tutelar el derecho de petición del desplazado accionante, pues se demostró que la entidad crediticia no había tenido en cuenta su condición para ofrecerle la debida orientación. En su parte resolutoria la Corte aseveró: “se protegerá el derecho de petición del actor y se ordenará al Banco que le suministre una respuesta adecuada a la situación que plantea. Es decir, que le informe si existen alivios de crédito por hacer parte de la población desplazada por la violencia; si puede acceder a algunos de los créditos de que trata la Ley 418 de 1997 ‘por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones’; si el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, puede hacer el redescuento de la obligación del actor; si tiene derecho a subsidios; si se cuenta con otras garantías además de la hipoteca, que prevean situaciones como la que padece el demandante...”.

tizar un retorno seguro y en condiciones dignas; iv. No promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal; y, finalmente, v. proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y con la garantía de alcanzar el autoabastecimiento.

Como se pudo observar, este catálogo de derechos no difiere en mayor medida del reconocido a la generalidad de los colombianos –salvo en el caso del registro–. Representa una modulación a su contenido, como respuesta pública a una especial y aislada situación de vulnerabilidad, a saber, el desplazamiento forzado de personas.

CONCLUSIONES

La compleja elaboración jurisprudencial constitucional alrededor de los derechos fundamentales de los desplazados indica los derroteros que se han de seguir por los creadores y ejecutores de la política pública de atención a este fenómeno social. Según la Corte, con estos parámetros ya no estaremos en presencia de una política meramente programática, sino frente a instrumentos de protección diseñados desde y para los derechos fundamentales. En este sentido, las reglas jurisprudenciales redefinen los lineamientos de la política pública, sus objetivos generales y específicos, las herramientas jurídicas y gubernamentales por emplear, la tarea que le compete a cada autoridad involucrada, así como la coordinación de las mismas, entre otros aspectos.

Respecto de la existencia autónoma de *derechos fundamentales de la población desplazada* pudimos observar que: i. Comienza a divulgarse luego de la recepción judicial de un instrumento internacional de protección de los derechos humanos, conocido como los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, lo cual demuestra la importante influencia de ese cuerpo normativo en el derecho interno y en la creación de estándares mínimos de atención a favor de los desplazados; ii. Su existencia desdibuja la tradicional división entre derechos prestacionales y no prestacionales, pues, independientemente de su eventual carácter económico, son de inmediato cumplimiento y, por lo tanto, amparables mediante la acción de tutela, y iii. Los términos de su reconocimiento dejan dudas sobre la corrección jurídica de considerar a los desplazados como *sujetos de especial protección*, poseedores de *especiales derechos fundamentales*, y, en su lugar, preferimos adoptar la idea del *desplazamiento forzado de personas como un fenómeno de especial atención pública*³⁹.

39 En otras palabras, pensamos que el sistema normativo se dirige a contrarrestar el fenómeno o situación anómala estudiada –el desplazamiento– y realmente no confiere titularidades iusfundamentales a sus víctimas.

En efecto, de ser irrefutable el carácter especial de la población estudiada por motivo de su situación de vulnerabilidad, podríamos afirmar, sin vacilaciones, que realmente existen los llamados *derechos fundamentales de la población desplazada*, como necesidades básicas, mínimas, impostergables y distintas a las de la generalidad de la población, surgidas por el acaecimiento de una serie de hechos ilícitos, que tienen como sujeto pasivo a los denominados desplazados.

Sin embargo, varias razones militan para reconsiderar esta argumentación tantas veces esgrimida por la Corte Constitucional. A nuestro juicio, el planteamiento de rechazo a la existencia de tal categoría debe partir de un examen serio del panorama institucional, o lo mismo, de la oferta pública de atención a la población desplazada y de sus resultados.

Es un hecho notorio que el sistema diseñado para tales efectos es inoperante e improvisado y está integrado por medidas paliativas y temporales que pareciesen estar dirigidas más a cumplir con una formalidad que a resolver verdaderamente un conflicto social como el estudiado. Así lo demuestra el caos actual en su articulación y delimitación de competencias y la insuficiencia palmaria de recursos, tanto materiales como humanos, destinados por el Estado para su funcionamiento. La abundante jurisprudencia de tutela que continúa concibiéndose en sede constitucional comprueba a simple vista este aserto. Basta observar el último auto emitido por la Corte Constitucional en su labor de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, donde la corporación, luego de estudiar cuidadosamente los informes y las estadísticas a ella remitidas por las autoridades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, *ab initio* concluyó que “no se ha demostrado que los derechos constitucionales fundamentales de la población en estado de desplazamiento forzado hayan dejado de ser desconocidos de manera sistemática y masiva, ni que las medidas adoptadas por las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población víctima de desplazamiento forzado hayan sido suficientes o conducentes para superar el estado de cosas inconstitucional en este campo, o para avanzar sostenida y aceleradamente hacia su superación”⁴⁰.

En este contexto, y asumiendo que los derechos fundamentales tienen una dimensión objetiva⁴¹ que irradia todo el ordenamiento jurídico y congrega a

40 Auto 218 del 11 de agosto de 2006.

41 En otras palabras, “los derechos fundamentales, además de su tradicional significado subjetivo, contienen mandatos de acción para los poderes públicos”, que deberán adecuar su estructura y funcionamiento, de manera tal que propicien el pleno goce de los mismos, NÉSTOR OSUNA PATIÑO. *Apuntes sobre el concepto de derechos fundamentales*, serie Temas de Derecho Público n.º 37, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 34.

todas las autoridades, incluyendo a los particulares⁴², en la garantía de su entera satisfacción, resta concluir que, en nuestro *estado de cosas inconstitucional*, estamos frente a un fastuoso sistema institucional construido para conjurar una crisis, o mejor, para simular que se asiste a las víctimas de un complejo hecho injurioso, el desplazamiento forzado interno, y no delante de una adecuación o redistribución de competencias en el ámbito estatal, consecuencia del efecto vinculante de alguna clase de *derechos fundamentales de los desplazados*.

Prueba de lo anterior es que la normatividad vigente que regula el sistema nacional de atención a la población desplazada no ha podido evitar o detener el masivo y permanente desplazamiento de personas a nivel interno⁴³, y que no existen políticas públicas más allá de un cúmulo de normas inoperantes. De esta realidad da fe la Corte Constitucional cuando afirma: “la atención al fenómeno del desplazamiento no puede verse circunscrita a las medidas de orden legislativo y reglamentario, pues si en efecto de ello se tratase, Colombia, al confrontar la amplísima y a la vez dispersa legislación que sobre el tema existe, sería un ejemplo de Estado”⁴⁴.

Igualmente, el nivel o estándar de protección que brindan estas normas a todas luces no se compadece con las necesidades de sus destinatarios, pues: es una protección pasajera (i), que depende de juicios subjetivos (ii). En efecto, la normatividad doméstica sobre desplazamiento forzado implícitamente asume que el problema siempre es circunstancial y que, irremediamente, con el paso del tiempo sus víctimas retomarán sus proyectos de vida con total normalidad, cesando entonces su calidad de desplazados⁴⁵. En segundo lugar, el acceso a los incipientes programas de ayuda estatales está condicionado a la obtención de la calidad de desplazado, bajo el esquema formalista de la “inscripción y registro” en las bases de datos oficiales, y como quedó visto con la jurisprudencia constitucional analizada, dicho mecanismo censitario es una barrera en muchas ocasiones infranqueable.

De allí que, en nuestra opinión, no sea admisible sostener que la calidad de *desplazado*, y con ello, la de *sujeto de especial protección* titular de *específicos*

42 Fenómeno conocido como el *Drittwirkung* o la eficacia directa de los derechos fundamentales entre particulares. Cfr. sobre este tema, JULIO ESTRADA ALEXEI. “La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

43 En esto coinciden las agencias públicas y de la sociedad civil que se ocupan del problema. Para apreciar una versión oficial, cfr. p. ej., el documento titulado “Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia, enero-marzo de 2006”, preparado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, en [www.derechoshumanos.gov.co], consultada el 18 de noviembre de 2006.

44 Corte Constitucional. Sentencia T-754 de 2006.

45 Cfr. supra, nota 34.

derechos fundamentales, quede sujeta a la singular apreciación o juicio de un funcionario gubernamental, el “registrador”, como ocurre a la luz del sistema normativo vigente. Es difícil concebir la existencia de *sujetos de especial protección* del tipo analizado, que, para su *identificación* y el *reconocimiento* de sus derechos, requieran el visto bueno de servidores públicos inmersos en un orden burocrático y jerarquizado, encargados de hacer valer la propuesta política de un gobierno de turno⁴⁶ que no se toma en serio la efectividad de los derechos fundamentales.

46 Gobierno actual que entre sus estrategias políticas recurre a la negación de realidades. Al respecto, el caso del conflicto armado interno es bastante ilustrativo, documentado de la siguiente manera por el periódico *Le Monde Diplomatique*: “[I]a llegada al poder de ÁLVARO URIBE, el 7 de agosto de 2002, marca una escalada en la confrontación militar. Curiosamente, el poder intenta, por todos los medios, convencer a la comunidad internacional que no hay conflicto armado en Colombia. Únicamente una amenaza terrorista. Durante los veintidós últimos años, este ‘conflicto que no existe’ ha costado la vida, a por lo menos, setenta mil personas y ha producido tres millones de desplazados internos”; en [www.presidencia.gov.co], consultada el 20 de noviembre de 2006.