

**Sentencia C-278/07**

**DESPLAZADOS INTERNOS-Obligaciones del Estado**

**DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales**

**DESPLAZADOS-Deber del Estado de brindar protección integral**

**DESPLAZADOS INTERNOS-Derecho a recibir en forma urgente un trato preferente**

**DESPLAZAMIENTO FORZADO-Respuesta de sociedad y Estado debe corresponder a gravedad de situación**

**PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO-Fuerza vinculante**

**PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO-Hacen parte del bloque de constitucionalidad**

**POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-Falencias**

**DESPLAZAMIENTO FORZADO-Eliminación del término máximo para la atención humanitaria de emergencia/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia debe ser flexible/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento**

*La Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social. Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima. En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las*

*características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa. Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.*

**DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Norma que establece que el desplazado cooperará en el mejoramiento de su situación representa una carga desproporcionada

*Revisado el contenido normativo del precepto bajo revisión, advierte la Corte que en él se dispone que el desplazado “cooperará” en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación. Para la Corte, el imperativo “cooperará” representa una carga desproporcionada, pues lo hace responsable de la obtención de su restablecimiento, desmontando así al Estado de su deber primario de garantía y olvidando que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos y, por ende, sujetos de especial protección que merecen ser tratados con toda la consideración que impone su particular condición. Por tal motivo, la Corte Constitucional declarará inexecutable el párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, advirtiendo eso sí, que tal determinación no enerva la actitud de los desplazados para participar y obrar juntamente con los organismos estatales, privados y personas que coadyuven con el fin de conseguir el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, colaborando voluntariamente en lo que esté a su alcance para mejorar su situación, sin que su negativa pueda comportar una sanción para quienes lo que necesitan es promoción y solidaridad.*

Referencia: expediente D-6481

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (párrafo) y 18 (párrafo) 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 de la República de Colombia”.*

Demandantes: José Humberto Gómez Herrera, Lyda Esperanza Martín Martín y Blanca Irene López Garzón

Magistrado Ponente:  
Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

Los ciudadanos José Humberto Gómez Herrera, Lyda Esperanza Martín Martín y Blanca Irene López Garzón, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Constitución, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parágrafo) y 18 (parágrafo) de la Ley 387 de 1997, *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia”.*

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### **II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS**

A continuación se transcribe el texto de los artículos 15 y 18 de la Ley 387 de 1997, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.091, del 24 de julio de 1997, subrayando los apartes acusados:

***“LEY 387 DE 1997***  
*(julio 18)*

*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.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:**

... ..

**SECCION 4  
DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA**

**ARTICULO 15. DE LA ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA.** *Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.*

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

*Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.*

*El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.*

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

... ..

*SECCION 7*  
*DE LA CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO*  
*FORZADO*

*ARTICULO 18. DE LA CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO FORZADO. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.*

*PARAGRAFO. El desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.*

### **III. LA DEMANDA**

En un acápite preliminar titulado “*hechos*”, los demandantes se refieren a la situación que padecen los desplazados en nuestro país, quienes, según exponen, provienen en su gran mayoría de zonas rurales y conforman hogares con mujeres, niños y adultos mayores que necesitan en forma inmediata la ayuda humanitaria de emergencia, pero que debido a su falta de preparación no pueden adaptarse a la nueva situación, lo cual hace imperioso que dicha ayuda “*se les extienda hasta que las entidades responsables de su atención les faciliten los mecanismos que les permitan su autonomía definitiva*”.

Expresan que el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, en lo acusado, que impone un límite temporal de tres meses, prorrogable por otro período igual, para la entrega de la ayuda de emergencia a los desplazados, establece un condicionamiento que, en su parecer, “*ha generado problemas gravísimos en la comunidad víctima de desplazamiento, especialmente en los niños y adultos mayores, quienes padecen entre otros problemas, de desnutrición severa, hacinamiento, enfermedades infectocontagiosas, afecciones pulmonares etc.*”.

Señalan que tal limitante somete a las familias desplazadas a pasar penalidades, pues es impensable que puedan superar este flagelo con tan solo tres entregas de ayuda humanitaria.

En relación con lo acusado del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, manifiestan que la exigencia hecha al desplazado para que coopere en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación es inconcebible, pues se le está trasladando la responsabilidad de conseguir recursos y de aceptar, sin objetar, las condiciones y auxilios que caprichosamente quieran imponer las instituciones responsables, desconociendo así la realidad, pues la población desplazada, por falta de

respaldo, no puede cumplir con los requisitos para acceder a los créditos que les ofrece el Estado y si los cumple recibe préstamos irrisorios en períodos muy distantes, lo cual les impide *“realizar una inversión y cimentar una nueva opción de vida”*.

Al respecto manifiestan que es importante tener en cuenta que para las entidades comprometidas con la solución del problema la cooperación, que no debe significar obediencia, es tomada sin embargo como una condición de sumisión y abnegación absoluta por parte del desplazado, siendo así imposible obtener el reconocimiento real de sus necesidades.

Hechas estas reflexiones, pasan a explicar el concepto de violación en lo que hace al segmento acusado del **artículo 15 de la Ley 387 de 1997**, que al fijar un límite de 3 meses para la ayuda humanitaria, prorrogable excepcionalmente por otro periodo igual, desconoce, en su criterio, las siguientes disposiciones constitucionales:

El artículo 1°, puesto que la solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho debe centrarse en personas que, como los desplazados por situaciones ajenas a su voluntad, se encuentran en estado de debilidad manifiesta y, por lo tanto, no pueden ser desprotegidas ni condicionadas a recibir una ayuda mínima por concepto de alimentación y alojamiento durante un lapso tan corto.

El artículo 2°, por cuanto el Estado al establecer un límite temporal de 3 meses a la ayuda humanitaria que reciben los desplazados, omite el cumplimiento de los fines esenciales establecidos en esta norma superior.

El artículo 5°, ya que al no garantizar a las familias una prórroga en la ayuda humanitaria que se acomode a sus necesidades básicas, se violan sus derechos inalienables.

El artículo 11, que consagra el derecho a la vida, ya que al desplazado no se le asegura la base esencial para la subsistencia como es la alimentación básica, el alojamiento, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones mínimas de higiene, necesarias para que tengan una calidad de vida mínima en condiciones dignas.

El artículo 13, por cuanto se incumple el mandato referente a la protección especial de personas que por su condición económica, física o mental están en circunstancias de debilidad manifiesta, lo que anteriormente había censurado como trato frente a sus victimarios, *“sean reinsertados o desmovilizados”*, a quienes la ayuda se extiende por dos años, pudiendo realizar un proyecto productivo con capital semilla no reembolsable, el cual supera los 19 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El artículo 21, pues la honra es uno de los derechos más vulnerados de la población desplazada, debido a que en su mayoría se trata de personas que vienen del campo luego de ser desalojados de sus viviendas y de su trabajo, quedando así en condiciones de miseria absoluta, por lo que tienen que mendigar para suplir sus necesidades básicas.

El artículo 22, que consagra el derecho a la paz, la cual se seguirá violando si el gobierno no garantiza a los desplazados una ayuda real, de modo que *“no tengan necesidad de acudir al hurto”* u *“otros delitos que generarían más violencia”* para subsistir.

El artículo 42, pues el Estado desprotege a las familias que han sido víctimas de desplazamiento forzado, al ofrecerles una atención precaria con una ayuda humanitaria y unas prórrogas irrisorias de emergencia, que no alcanzan para satisfacer sus necesidades.

Artículo 43, pues sin importar el número de integrantes de cada familia se brinda la misma ayuda humanitaria, cuando debería evaluarse sus necesidades reales y, en particular, tener en cuenta la atención de las mujeres en estado de embarazo.

Artículo 44, pues como consecuencia del conflicto armado la mujer desplazada ha asumido el rol de cabeza de hogar y es a ella a quien le corresponde atender la familia, con la ayuda exigua que le da el Estado.

Artículo 45, pues el joven desplazado está en situación de desprotección, al no hallar una ayuda oportuna y suficiente, que cubra sus necesidades integrales.

Artículo 46, ya que el desplazamiento forzado afecta también a los adultos mayores, que por su avanzada edad y condiciones especiales, no tienen acceso a un trabajo que les garantice alimentación, vivienda y salud, necesidades que no alcanzan a ser cubiertas con la ayuda humanitaria de emergencia.

El artículo 47, por cuanto esa ayuda humanitaria tampoco alcanza para atender a los desplazados que sean disminuidos físicos, sensoriales o síquicos.

El artículo 48, en razón de que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que no se cumple en su totalidad por ser insuficiente la ayuda a los desplazados.

El artículo 49, pues a través de la ayuda humanitaria no se garantiza efectivamente el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud de la población desplazada.

El artículo 50, porque suele suceder que después de transcurrir los 3 meses de haber recibido una escasa e interrumpida ayuda humanitaria, los desplazados

tienen que movilizarse en largos trayectos a pie, para encontrar que los menores no reciben los servicios básicos de salud.

El artículo 51, ya que la precaria asistencia que da el Gobierno no alcanza para el arriendo, de modo que se vulnera a los desplazados el derecho a una vivienda digna.

El artículo 93, pues de acuerdo con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, la víctima del desplazamiento debe ser acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación, lo cual no se procura para personas a quienes está quebrantado el derecho fundamental al mínimo vital.

Por lo que hace al **parágrafo el artículo 18 de la Ley 387 de 1997**, que estatuye que el desplazado debe cooperar en el mejoramiento, restablecimiento y estabilización de su situación, los demandantes consideran que desconoce el deber que la Constitución impone al Estado de protección integral de la familia y agregan que la ley debió dedicarse a garantizar la estabilización y consolidación socioeconómica del desplazado, la cual es responsabilidad directa del Estado y no de las víctimas del conflicto.

En su criterio, la norma acusada se presta para una interpretación ambigua, pues las entidades responsables de proteger a los desplazados evaden sus obligaciones y terminan por establecer, *“de una manera autocrática y excluyente”* la solución para el desplazado, quien si se muestra renuente a recibirla es excluido del registro, con lo cual estiman vulneradas las siguientes disposiciones constitucionales:

Los artículos 1° y 2°, porque el condicionamiento que se le impone a la víctima para que coopere con el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, desconoce los fines esenciales del Estado Social de Derecho que estas normas proclaman.

El artículo 5°, pues la norma acusada desconoce todos los derechos inalienables de las personas y de la familia como institución básica de la sociedad, los cuales consideran que no podrán volver a ser restablecidos debido al daño que es causado por una violación sistemática de los derechos humanos, que el Estado debe proteger.

El artículo 11, ya que el desplazado, que pierde todos sus bienes, no puede cooperar en la solución de su problema, conllevándole ser excluido en forma arbitraria del registro oficial de población desplazada, lo cual pone en peligro su vida y la de su familia al quedar totalmente desamparado por el Estado.

El artículo 25, porque el Estado debe garantizar el derecho al trabajo de los desplazados, con el fin de que puedan poner en marcha una unidad productiva,

de modo que con los recursos que perciban logren llevar a su casa alimentos y procurar el sostenimiento de su familia.

De igual manera acusan esa norma de vulnerar el derecho fundamental al mínimo vital de grupos especiales, al que se refieren los artículos 43, 44, 46 y 47 superiores, pues los desplazados que padecen esa condición no van a tener la posibilidad de acceder a una estabilización socioeconómica.

También consideran que lo acusado desconoce el artículo 90 de la Constitución, que consagra la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos, pues como no brindó protección adecuada que evitara el desplazamiento forzado en cada una de las regiones donde ocurre este fenómeno, surge el derecho de las víctimas a que se les responda patrimonialmente por sus bienes y por los seres queridos fallecidos a consecuencia del conflicto armado.

Por último, los demandantes reafirman los cargos y la petición de inexecutable en los dos casos y efectúan unas consideraciones finales sobre la aplicación práctica de las normas acusadas a algunos sucesos particulares, en los cuales personas desplazadas fueron excluidas del registro, perdiendo los beneficios por no haber cooperado a superar su situación.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. Ministerio de Defensa Nacional**

Sandra Marcela Parada Aceros, apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, intervino dentro de la presente actuación con el fin de respaldar la constitucionalidad de las normas acusadas, realizando un detallado resumen de la doctrina contenida en la sentencia T-025 de 2004 (enero 22, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), dada la importancia que en relación con el tema del desplazamiento forzado reviste ese pronunciamiento y recuerda que en el referido fallo están puntualizadas las órdenes que deben cumplirse para la protección de la población afectada con este fenómeno.

A continuación se refiere a la respuesta estatal al desplazamiento forzado y manifiesta que la atención humanitaria de emergencia debe ser suministrada por la Red de Solidaridad Social, ya sea de manera directa o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares nacionales e internacionales.

Sostiene que tratándose del Ministerio de Defensa Nacional, el Presidente de la República determinó como objetivos primordiales la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos para ese sector administrativo, ubicando dentro de su estructura orgánica a las fuerzas militares y a la policía nacional, que conforman la fuerza pública.

Indica que el papel que cumple la fuerza pública en el marco de la Ley 387 de 1997 se corresponde con el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada creado por esa normatividad, del cual forman parte entidades públicas, privadas y comunitarias, cada una coadyuvando dentro del ámbito de sus competencias al logro del objetivo propuesto.

Considera, que la atención integral a la población desplazada no se circunscribe solamente al aporte monetario ejecutado por la entidad encargada de hacerlo sino que incluye un conjunto de medidas tendientes a satisfacer áreas vitales de esa población como la salud, la educación, la seguridad etc.

Expresa, que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad y en acatamiento del lo señalado en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y la comunidad en la asistencia y seguridad social de acuerdo con las posibilidades y circunstancias.

Acota que de acuerdo con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporado a nuestra legislación interna por medio de la Ley 74 de 1968, los Estados parte pueden someter tales derechos a las limitaciones que determine la ley sólo en la medida compatible con la naturaleza de los mismos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

En su parecer, a la luz de los citados instrumentos internacionales la atención integral a la población desplazada debe ser un esfuerzo coordinado entre el Estado, sus entidades competentes, las organizaciones comunitarias y los mismos afectados, que permita la atención humanitaria de emergencia de manera eficaz dentro de un lapso prudencial a fin de retomar las condiciones semejantes al estilo de vida que tenían antes de adquirir esa condición.

Señala que el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 al fijar un término para la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia, supone que puede avanzarse en el restablecimiento de los derechos de los desplazados por la violencia, si en dicho lapso cada una de las entidades que conforman el mencionado sistema cumplen a cabalidad con las funciones asignadas constitucional y legalmente.

Advierte que esa situación de restablecimiento progresivo de los derechos de los desplazados fue reconocida por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 en la cual ordenó a diferentes entidades estatales el cumplimiento de unas tareas según su competencia.

En relación con el parágrafo del artículo 18, acusado, considera que la exigencia hecha al desplazado para que coopere en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación se ajusta a la

Constitución, pues en su parecer no existen derechos ilimitados ya que traen consigo un deber correlativo que permite la adecuación de las cargas públicas entre las personas y el Estado con el fin de lograr sus fines esenciales.

Manifiesta finalmente que el Ministerio de Defensa ha venido cumpliendo con el deber de brindar seguridad a la población desplazada por la violencia y por las razones expuestas solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

## **2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Ana María del Pilar Nieto Nieto, intervino en representación de ese ministerio para defender la constitucionalidad de las disposiciones enjuiciadas, planteando como cuestión previa la ineptitud sustantiva de la demanda, pues en su criterio los cargos de inconstitucionalidad están fundados en la aplicación de las normas demandadas y no en su oposición a la Carta Política.

Expresa que si la Corte decide realizar un pronunciamiento de fondo, debe tener en cuenta que en la sentencia T-025 de 2004, se estableció que de acuerdo a la magnitud del fenómeno y el carácter limitado de los recursos es posible que las autoridades ponderen y establezcan áreas prioritarias para la atención oportuna y eficaz de la población desplazada.

Recuerda que en la mencionada sentencia la Corte definió los derechos que integran el mínimo prestacional de la población desplazada y la asistencia que se debe brindar en dos etapas, que son la ayuda humanitaria de emergencia y la consolidación y estabilización socioeconómica.

Por lo que respecta a la ayuda humanitaria de emergencia, la interviniente considera razonables tanto el plazo de tres meses como la exigencia hecha al desplazado para que coopere en su estabilización socioeconómica, pues en su parecer la condición de desplazado *“es una eventualidad que tiene vocación de temporalidad”*.

Señala que la finalidad de la Ley 387 de 1997 no sólo es brindar ayuda de emergencia sino lograr que las personas víctimas del desplazamiento superen la situación y puedan lograr la estabilidad socioeconómica y el autosostenimiento, retornando al lugar de origen o reasentándose en otro lugar.

Manifiesta que según la jurisprudencia, durante la etapa de estabilización socioeconómica al Estado al Estado le compete identificar las condiciones para lograr dicha estabilización de acuerdo con las circunstancias particulares del desplazado, contando para ello con su participación activa, por lo cual se ajusta a la Constitución disponer la colaboración de la víctima en la superación de su condición.

### **3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

William Hernando Sabogal Torres, en su condición de apoderado de ese ministerio presentó escrito de defensa de las normas acusadas pues en su criterio las medidas cuestionadas por los demandantes están orientadas a la prevención del desplazamiento y a la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica y, por ende, a la cesación de su situación y condición.

Manifiesta que para la comprensión y alcance del párrafo del artículo 15 demandado, debe tenerse en cuenta la magnitud actual del desplazamiento, el carácter limitado de los recursos para satisfacer este cometido, la óptica de la ponderación, las especiales características de la emergencia y la transitoriedad de la situación.

En lo que atañe al párrafo del artículo 18 demandado, considera que la colaboración no sólo debe provenir del propio desplazado sino también de la sociedad civil, en razón del principio constitucional de solidaridad, y agrega que para estos efectos existen programas interinstitucionales de cooperación.

### **4. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Olga Fabiola Cabeza Meza, intervino en representación de ese ministerio para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, resaltando la finalidad de la Ley 387 de 1997 de lograr la estabilización socioeconómica del desplazado.

Por lo anterior, considera que la ayuda humanitaria de emergencia no puede ser extendida indefinidamente en el tiempo, como lo pretenden los demandantes, sino que debe estar limitada a un periodo razonable de tres meses que, como lo señaló la Corte en la sentencia T-025 de 2004, permite al desplazado organizarse y buscar alternativas de subsistencia y al Estado implantar programas para lograr el autosostenimiento de esas personas.

En relación con lo dispuesto en el párrafo del artículo 18 acusado, la interviniente expresa que la cooperación exigida al desplazado para superar su situación se aviene a la Constitución, ya que corresponde al Estado, en desarrollo de los principios de igualdad y solidaridad, definir las condiciones y establecer los mecanismos que permitan a los afectados alcanzar su estabilización socioeconómica, para lo cual el afectado debe prestar su colaboración.

### **5. Ministerio de Educación Nacional**

Julia Betancourt Gutiérrez, obrando como apoderada de ese ministerio defendió la constitucionalidad de las normas acusadas argumentando que su aplicación no incide en la garantía y efectividad del derecho a la educación de

la población desplazada, pues esa entidad viene adelantando acciones en favor de los desplazados como parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada creado en la Ley 387 de 1997.

Expresa estar de acuerdo con la defensa de las disposiciones demandadas presentada por Acción Social, el Ministerio de Protección Social y los demás organismos del Estado que atienden el tema de los desplazados y solicita, como petición subsidiaria, que la Corte se declare inhibida para fallar de fondo ya que en su criterio los demandantes no explican en forma clara y precisa la forma en que lo acusado desconoce la Carta Política.

## **6. Departamento Nacional de Planeación**

Andrés Montenegro Sarasti, obrando en representación de esa entidad, pidió la inhibición de la Corte pues en su opinión la demanda contiene interpretaciones subjetivas apoyadas en consecuencias fácticas que no se derivan del texto de las normas acusadas y en subsidio solicitó declarar la exequibilidad de las normas acusadas, por considerar, en primer lugar, que el parágrafo artículo 15 se ajusta al artículo 13 superior, toda vez que la ayuda humanitaria de emergencia está dirigida a favorecer a personas en estado de debilidad manifiesta durante un plazo razonable, que permite al desplazado organizarse y acceder a posibilidades de subsistencia mientras que el Estado inicia programas de estabilización socioeconómica.

En segundo lugar, respecto del parágrafo del artículo 18 manifiesta que así como los desplazados tienen derecho a que el Estado les brinde ayuda para obtener estabilidad socioeconómica, dichas personas deben colaborar a que cese su condición, en virtud del principio de solidaridad social y del derecho de participar en la vida cívica y comunitaria del país, pues en su criterio no es posible que sólo el Estado realice todas las acciones conducentes para erradicar el desplazamiento forzado.

## **7. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial**

Eugenia Méndez Reyes, apoderada de ese Ministerio, se opuso a las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, señalando que en lo que atañe a la acusación contra el parágrafo del artículo 15 impugnado, se trata de una medida de discriminación positiva destinada a un grupo vulnerable de la población con el fin de hacer efectivo el principio superior de la igualdad real y efectiva.

En su criterio el límite temporal de tres meses prorrogables para la atención humanitaria de emergencia no es violatorio de la Constitución, porque dicha ayuda tan solo es un componente dentro del proceso secuencial de restablecimiento, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado en el que participan aproximadamente 20 entidades del Estado. Se trata, en su parecer, de una “*medida de choque y a corto plazo*” que tiene el

propósito de socorrer, asistir y proteger a esas personas y atender sus necesidades inmediatas generadas por esa situación.

Considera que el hecho de que la ayuda humanitaria se limite en el tiempo no implica que el desplazado quede en situación de abandono, pues paralelamente las autoridades adoptan otras medidas de mediano y largo plazo cuya finalidad es la consolidación y estabilización socioeconómica del afectado.

Indica que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional diseñó el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, que define la atención humanitaria de emergencia con carácter transitorio e inmediato y agrega que en lo que respecta a las medidas de mediano y largo plazo en el caso del sector agropecuario se ofrecen beneficios como la vivienda de interés social rural, subsidio integral de tierras y crédito productivo.

Sostiene que la atención humanitaria de emergencia y el establecimiento de un límite temporal para la misma no pueden ser valoradas en forma aislada, sino como parte integral de todo un programa el cual cuenta con medidas de corto, mediano y largo plazo para cumplir con los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de mejorar las condiciones de vida de la población desplazada.

Expresa que la norma acusada, lejos de desconocer los derechos indicados en la demanda, consulta los principios internacionales rectores del desplazamiento interno que señalan el derecho de los afectados a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria y concluye que el plazo fijado para brindar esa asistencia es razonable, pues se trata de una ayuda temporal e inmediata que se presta con el fin de mitigar las necesidades básicas de los desplazados.

La interviniente solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre el párrafo del artículo 18 que se demanda, pues en su opinión los cargos de la demanda no cumplen con los requisitos formales de certeza y pertinencia, dado que los actores parten de una "*inferencia subjetiva*," consistente en creer que la disposición les impone a los desplazados la responsabilidad exclusiva en el proceso de consolidación y estabilización económica, cuando esta proposición no puede deducirse objetivamente de la norma acusada.

Observa que los cargos de la demanda se sustentan en casos en los que supuestamente funcionarios públicos han abusado de su autoridad apoyados en el párrafo acusado, situación que a su modo de ver no conlleva la exclusión de la norma del ordenamiento jurídico sino la adopción de medidas judiciales y administrativas para corregir tales comportamientos.

Finalmente, afirma que la cooperación solicitada en la disposición impugnada consiste simplemente en que los desplazados presten su anuencia para

brindarles la atención requerida, lo cual está en consonancia con uno de los principios rectores del desplazamiento interno que ordena tomar en cuenta la participación del afectado en la planificación y gestión de su regreso, reasentamiento y reintegración social.

## **8. Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento**

Pedro Santana Rodríguez, representante de esa organización, se pronunció sobre la demanda de la referencia solicitando la declaración de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 15 y la constitucionalidad condicionada del párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, con base en las razones que se sintetizan a continuación.

Considera que el análisis de las disposiciones demandadas no puede limitarse a una simple confrontación con las normas superiores, sino que debe tomar en cuenta la situación de la población desplazada así como los parámetros jurídicos que obligan al Estado a brindarles protección.

Sostiene que el primer aspecto que debe tenerse en cuenta es el estado de cosas inconstitucional en relación con la protección de las víctimas del desplazamiento, declarado en la sentencia T-025 de 2004, donde se estableció la obligación estatal de ajustar la política pública de atención a la población desplazada, la cual en su criterio no ha dado los resultados esperados.

Señala que con arreglo a la doctrina de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de lo expresado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la población desplazada debe ser tratada como víctima de violaciones sistemáticas de sus derechos humanos, razón por la cual es merecedora de especial protección en los términos del artículo 13 de la Constitución.

En relación con lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 acusado, el interviniente efectúa algunas precisiones en torno al objeto de la asistencia humanitaria, la competencia legislativa para fijar un término a dicha ayuda, el derecho a la igualdad de trato y las cargas que han de soportar los desplazados. Por lo que hace al objeto de la asistencia humanitaria, expresa que conforme a la Ley 387 de 1997, su propósito es asegurar las condiciones mínimas de los desplazados, aún por debajo del umbral de una garantía al mínimo vital, como respuesta del Estado ante su incumplimiento de respetar y proteger los derechos de la población desplazada.

Explica que dicha ayuda no es entonces una dádiva o privilegio que se brinda a los desplazados, sino expresión del derecho de estas víctimas a obtener un nivel de vida adecuado, el cual para la Corte se traduce en el derecho a una subsistencia mínima, de modo que la ayuda que se le brinde no puede ser puntual y momentánea luego de producido el desplazamiento, sino parte de

una política pública dirigida a restablecer el goce de los derechos constitucionales fundamentales de los afectados.

Considera que en este sentido la asistencia humanitaria es la primera etapa de un proceso de restablecimiento de tales condiciones la cual comprende el regreso, reasentamiento y reintegración, que en el orden interno se traduce en las fases de estabilización socioeconómica y, de ser posible, en el retorno a los lugares de origen.

Advierte el interviniente que en razón del carácter que tiene la ayuda humanitaria, tal medida debe observar el principio de progresividad, el cual obliga a no retroceder una vez que se haya alcanzado un nivel de protección.

Respecto al establecimiento de un término dentro del cual se debe brindar asistencia humanitaria a los desplazados, en su opinión esta medida es expresión del amplio margen de configuración de que gozan los órganos legislativo y el ejecutivo en el diseño, adopción y ejecución de las políticas públicas dirigidas a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, el cual sin embargo debe respetar los parámetros constitucionales.

Bajo esta consideración, en su parecer resulta legítimo que el legislador establezca un término de tres meses para la ayuda humanitaria de emergencia, el cual no obstante su aparente razonabilidad puede conculcar preceptos superiores, pues en lo que hace al derecho a la igualdad, tal como lo alegan los demandantes efectivamente existe un trato diferencial para la población víctima de desplazamiento forzado, si se compara su situación con el tratamiento que la ley otorga a las personas desmovilizadas que han pertenecido a grupos alzados en armas.

Sobre el particular considera que puede establecerse una comparación entre las dos situaciones, si se tiene en cuenta que el Estado de manera legítima asume que la participación como víctima o victimario en el conflicto armado interno da derecho a la asistencia humanitaria.

En su criterio al aplicar el test estricto de razonabilidad la medida en comento resulta desproporcionada, puesto que está probado, dado el estado de cosas inconstitucional, que hasta la fecha no se ha superado, que una vez cumplidos los tres meses, con su prórroga, el Estado no puede garantizar la estabilización socioeconómica y el retorno de la población desplazada, de manera que vencido dicho término se presenta una situación de desprotección de los derechos constitucionales de esas personas, lo cual conlleva una flagrante violación al principio de progresividad, en tanto se presenta una desigualdad en las cargas públicas que los desplazados no tienen el deber jurídico de soportar.

Por lo anterior concluye que la Corte debe declarar conforme a la Carta el establecimiento de un término durante el cual el Estado debe brindar asistencia

humanitaria, y debe declarar exequible también la expresión “*máximo*” en el sentido de que dicho término implica una obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para que dadas las condiciones particulares de cada grupo, núcleo familiar o persona desplazado, se logre su estabilización socioeconómica.

Igualmente solicita la inexecutableidad de las expresiones “*excepcionalmente*” y “*más*” del párrafo acusado del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 y la executableidad del segmento “*prorrogables por otros tres meses*”, en el entendido que a su vencimiento pueda darse otra prórroga a quien la necesite y deberá tener vigencia mientras se supera el estado de cosas inconstitucional.

Sobre lo dispuesto en el párrafo del artículo 18 *ibidem*, señala que si se asume que el desplazado no es responsable de diseñar y ejecutar las políticas públicas para lograr su estabilización, se entiende que el legislador estableció el deber de colaboración del desplazado para con la administración como manifestación de lo dispuesto en el artículo 95 superior.

Indica que no obstante lo anterior, la medida en comento también puede interpretarse como una responsabilidad compartida entre el Estado y los desplazados, o como la idea de que el Estado se limita a asistir a un grupo desvalidos que son responsables de su propia suerte, con lo cual así sea lingüísticamente se traslada al desplazado el problema de la estabilización, generándose así para ellos una doble victimización.

Expresa que el Estado es principal responsable por la estabilización socioeconómica de los desplazados y por ello no puede perpetuar en el imaginario social la idea de que ellos no son víctimas, por lo cual solicita a la Corte declarar exequible el párrafo impugnado en el sentido de que la ausencia de colaboración del desplazado no puede acarrearle sanciones, y que en ningún momento del Estado al exigir tal cooperación desconoce su responsabilidad frente al desplazamiento forzado.

## **9. Universidad Javeriana - Facultad de Estudios Ambientales y Rurales**

Luis Miguel Rengifo Martínez, en condición de Decano Académico de dicha Facultad, intervino para pronunciarse sobre la demanda de la referencia, advirtiendo que las opiniones expresadas tienen carácter técnico y son el resultado de diversos estudios directos y bibliográficos realizados por la universidad en diversas partes del país por casi una década, por lo cual ese estudio está fundamentado en las ciencias sociales y no en las jurídicas.

Señala que la aplicación de las medidas demandadas ha conducido a una reducción de los derechos fundamentales aumentando la condición de vulnerabilidad de las personas afectadas con el desplazamiento forzado, pues se parte de supuestos equivocados como el paso inmediato del registro a la atención, el cual no se cumple dado que con frecuencia ese proceso lento y

requiere de varios trámites, a lo cual se suma la sospecha moral que pesa sobre el afectado quien es tratado con desconfianza.

Afirma que tampoco es cierto que la ayuda de emergencia se necesite únicamente por tres meses, pues la experiencia señala que el cese de la situación real no depende del tiempo ya que el paso de la atención inmediata al restablecimiento debe darse a través de un proceso continuo y oportuno que facilite un *“volver a empezar”*.

En su parecer no es cierto que el restablecimiento se concrete en un proyecto productivo exitoso y ágil, puesto que la lentitud para avanzar y concretarlo puede tomar muchos años debido a situaciones que no dependen del mismo afectado sino a razones de orden estructural, pues dichos proyectos se mueven dentro de condiciones socioeconómicas, comerciales y laborales lentas y oscilantes.

Considera falso el supuesto según el cual la oferta institucional de respuesta al desplazamiento es suficiente, oportuna y adecuada y requiere solamente de la colaboración de los afectados que parecieran estar reticentes al mismo.

Aduce que el desplazamiento no sólo es un cambio en el lugar de vivienda y de trabajo sino un desarraigo que rompe lazos sociales, culturales, económicos y políticos de las poblaciones para someterlas y dominarlas y añade que las etapas de prevención, emergencia y restablecimiento constituyen un traslado de esquemas de atención humanitaria en casos de catástrofes naturales, por lo cual se trata de respuestas puramente curativas que no pueden considerarse como reparación.

Sobre el párrafo del artículo 15 acusado, manifiesta que el peso que se otorga al problema de los falsos desplazados pareciera hacer desviar la atención frente a problemas fundamentales tales como la falta de capacidad institucional, el tipo de estrategias usadas, la oportunidad de las mismas y la complejidad del restablecimiento socioeconómico.

En punto a la temporalidad de la ayuda humanitaria, expresa que como el desplazamiento no funciona con la misma medida cronológica para todos los afectados no garantiza la solución a la situación y, por lo tanto, el límite impuesto no es razonable en las actuales condiciones para que la persona planifique y reorganice opciones vitales ni para que el Estado ofrezca alternativas reales de solución, máxime cuando los mecanismos estatales no proceden de manera inmediata ni efectiva y tampoco tienen en cuenta la situación particular de los afectados.

En relación con el párrafo del artículo 18 que se acusa, el interviniente expresa que el restablecimiento es un proceso complejo, toda vez que pasa por la fase incierta de los cambios radicales en las condiciones sociolaborales, a lo cual se suma el hecho de que las medidas que se adoptan buscan reemplazar

formas de economía campesina por modelos de competitividad y rentabilidad mercantil, dando como resultado que las exigencias de un proceso de restablecimiento superen la buena voluntad de las personas que en él participan.

Argumenta que la orden legal de cooperación que contiene la norma en comento conduce en la práctica a serias inequidades, pues en la *“racionalidad institucional”* se exigen logros en tiempos definidos que no se corresponden con la complejidad de los procesos de restablecimiento y llevan a que los desplazados sean obligados a aceptar determinados proyectos que en varias ocasiones *“están viciados por los intereses de los mismos agentes desplazados o intereses económicos particulares”*.

Expresa finalmente que existen graves vicios en la oferta institucional a los desplazados, pues se les impone programas que los asimilan a pobres históricos y no tienen resultados exitosos, porque incluyen créditos obligatorios, olvidan las diferencias entre lo rural y lo urbano, llegan a destiempo, generan distintas formas de dependencia y no contribuyen a la equidad de género.

#### **10. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social**

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, en calidad de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada y representante legal de Acción Social, intervino para solicitar, en primer lugar, un fallo inhibitorio, pues en su parecer la demanda no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, ya que estima que las acusaciones formuladas carecen de certidumbre y pertinencia y se limitan a consignar apreciaciones de carácter subjetivo sobre la operatividad del referido Sistema.

Subsidiariamente plantea la exequibilidad del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, por considerar que el plazo señalado para la atención de emergencia es razonable y no vulnera ninguno de los artículos citados por los accionantes y porque, en su criterio, una medida indefinida *“conllevaría a un estado asistencialista”*, el cual asevera que está proscrito, al parecer por la Corte Constitucional.

Advierte que si se declara inconstitucional el mencionado párrafo, se derrumbaría el actual sistema de emergencia para ayuda a la población desplazada y se generaría un perjuicio a las familias afectadas que han venido siendo atendidas, olvidándose además que dicha medida es apenas una parte de la política del Estado para enfrentar el flagelo del desplazamiento.

Sobre el párrafo del artículo 18 impugnado, señala que la cooperación a la que alude la norma se refiere a la necesidad de contar con la participación de

la población desplazada, en la construcción de la posible solución acorde con sus necesidades y añade que quien colabore logrará en un tiempo menor que su situación de restablezca, pues el Estado no tiene el carácter de benefactor sino de promotor de la capacidades de los individuos.

## **11. Comisión Colombiana de Juristas**

Gustavo Gallón Giraldo, en calidad de director de ese organismo, intervino para expresar que acoge “*en parte los planteamientos de los demandantes*”, inclinándose por la constitucionalidad condicionada de los preceptos impugnados, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

Expresa que en diferentes fallos la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento, determinando que en su caso se presenta un estado de cosas inconstitucional, el cual fue declarado en la sentencia T-025 de 2004.

Recuerda que para la jurisprudencia la ayuda humanitaria de emergencia debe ser integral, pues a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento, que conforman el bloque de constitucionalidad, el Estado debe proveer al afectado de alimentación, alojamiento, servicios médicos y saneamiento esenciales.

Cuestiona que la ayuda humanitaria de emergencia tenga lugar una vez la persona afectada haya sido inscrita en el registro único de población desplazada y no con la sola declaración de tal situación, agregando que las acciones que se emprendan en ese sentido deben estar encaminadas a garantizar el derecho a la vida digna.

Reafirma que para esta Corte el plazo de tres meses de la ayuda humanitaria tiene una connotación distinta cuando se trata de personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y respecto de quienes no pueden asumir su auto sostenimiento, como es el caso de los niños sin acudientes y los ancianos, eventos en los cuales se ha ordenado que el auxilio se prolongue mientras las condiciones subsistan.

Anota que el término de tres meses es razonable, en cuanto no se puede mantener indefinidamente a la población desplazada en estado de emergencia, sino buscar soluciones estables y duraderas, a través de proyectos productivos viables.

En relación con lo dispuesto en el párrafo del artículo 18 acusado, considera que la expresión “*cooperar*” debe armonizarse con la jurisprudencia constitucional en materia de participación, de manera que pueda contarse con la intervención del afectado en la identificación y definición de su estabilización económica, lo cual significa que el Estado sigue siendo el principal responsable de dicha estabilización, en cuyo logro coadyuve la voluntad del afectado y si éste decide no cooperar en el mejoramiento,

restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, se debe partir de la buena fe pues ante todo se busca su participación voluntaria.

Por lo expuesto, solicita en relación con el párrafo del artículo 15 acusado que se declare su exequibilidad, condicionada a que (i) a la población desplazada se le otorgue la ayuda de emergencia con la sola declaración; (ii) que dicha ayuda cubra las necesidades básicas hasta que se haga el registro en el SUR en un plazo razonable; (iii) que la ayuda durante los tres meses sea integral y contemple el estudio de proyectos productivos; y (iv) que una vez finalice la ayuda la persona acceda a un proyecto productivo que le garantice una salida estable y duradera a su situación.

En lo que concierne al párrafo del artículo 18 demandado, estima que también debe declararse su exequibilidad, en el entendido que (i) el Estado colombiano es responsable del desplazamiento y por lo tanto tiene la obligación de proteger y atender las víctimas de este delito y reconocer la necesidad de remover sus causas estructurales; (ii) que se debe dar participación a la población desplazada como derecho y no como obligación de cooperar en la solución a su problema; y (iii) que en caso de que el afectado decida no cooperar, se parta *“del principio de la buena fe y establecer nuevas posibilidades para resolver su situación”*.

## **12. Contraloría General de la República**

Miguel Eduardo Zabaleta Arias, obrando en condición de apoderado de esta entidad de control, defiende la constitucionalidad de los preceptos demandados, señalando que del análisis y confrontación con las normas superiores que consagran el Estado Social de Derecho y sus fines esenciales, *“no se vislumbra ni siquiera tangencialmente que haya una contradicción normativa entre la Ley 837 (sic) de 1997 y la Constitución ...”*.

Expresa que aun cuando el párrafo del artículo 15 acusado debe ser objeto de modificación, el mismo no es inconstitucional, pues *“es de conocimiento público que el proceso de devolución de los bienes a las personas despojadas de ellos, es muy lento y dispendioso, aunado a la carencia de trabajo por parte del Gobierno Nacional”*.

Señala que a pesar de que el gobierno se encuentra en una situación económica difícil, sería conveniente y necesario que la ley dispusiera de un término mucho más amplio para atender la emergencia de la ayuda humanitaria, acorde con el restablecimiento del orden público, pues a los desmovilizados dicha ayuda se extiende hasta por dos años.

De otra parte, opina que lo dispuesto en el párrafo del artículo 18 impugnado se ajusta a la Carta, por cuanto resulta lógico que eventualmente el desplazado procure rehacer su vida y superar su situación de desplazado, sin permanecer indefinidamente a costa del Estado.

### **13. Agencia de la ONU para los refugiados UNHCR-ACNUR**

Julio Roberto Meier, Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, intervino con el fin de *“dar elementos de juicio a la Corte frente al análisis que la ocupa, sin que el ACNUR entre a valorar la constitucionalidad o no de las normas que, en nuestro concepto corresponde a las autoridades colombianas”*.

Señala que su opinión se enmarca dentro del memorando de intención suscrito el 28 de enero de 1999 entre el Estado colombiano y la ACNUR, por el cual la organización se comprometió a brindar apoyo técnico y experiencia para fortalecer la capacidad institucional en la atención de la población desplazada.

A continuación, se refiere a la Ley 387 de 1997 como una de las normas más desarrolladas que en materia de protección de los derechos de los desplazados se haya promulgado y resalta que los problemas que se han presentado no derivan directamente de dicha normatividad, sino de la forma como en ocasiones ha sido interpretada por los funcionarios responsables.

En lo que atañe al párrafo del artículo 15 en cuestión, realiza unas consideraciones sobre el impacto del tiempo en el desplazamiento forzado y señala que por definición este fenómeno genera una afectación permanente, que para superarla necesita el despliegue de acciones efectivas.

Agrega que mientras el afectado no cuente con la capacidad de asumir su subsistencia persiste la obligación del Estado, máxime cuando la causa de ello *“es ajena a la voluntad del individuo y se origina en la falla en el deber de protección de las autoridades estatales”*.

Si la respuesta humanitaria no se presenta o es insuficiente, la situación del desplazado puede agravarse con el paso del tiempo, que no ha de tomarse como alivio ni para liberar de su responsabilidad al Estado. La temporalidad de la ayuda está fundamentada en la integralidad del sistema de atención, pues se supone que al tiempo que se brinda la ayuda de emergencia, el Estado debe desplegar acciones con el objetivo de que los afectados puedan acceder a programas que les permitan autosostenerse, ya que según estudios técnicos cuando las personas pierden esa asistencia de tres meses no quedan con mecanismos para compensar el retiro de la ayuda.

Al reflexionar sobre la razonabilidad del término de tres meses de la ayuda humanitaria de emergencia, considera que la discusión no debe centrarse en la temporalidad de dicha ayuda, pues como lo han advertido organismos internacionales ella debe facilitar el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios.

Sostiene que en los principios rectores del desplazamiento no se establece ninguna limitación temporal a la ayuda humanitaria, siendo sin embargo claro que deberá tener un carácter limitado, dado que su vocación es procurar el tránsito a una solución duradera. Así, el criterio para interpretar el referido plazo deriva de tener en cuenta que la temporalidad no está sujeta a un plazo sino a una condición, consistente en garantizar a los desplazados el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima.

Al respecto, recuerda que para la Corte Constitucional la ayuda humanitaria puede ir más allá de los tres meses en circunstancias especiales, como las que padecen los menores de edad, los ancianos y las mujeres cabeza de familia, por lo que la temporalidad debe estar sujeta a las condiciones reales que permitan que el afectado pueda hacer tránsito hacia una solución duradera, lo cual significa que si el individuo no logra recuperar su autonomía, el Estado debe continuar brindándole asistencia y propiciando las condiciones para su estabilización socioeconómica.

Expresa que las investigaciones adelantadas por ese organismo, dan cuenta que la ayuda humanitaria restringida a tres meses, prorrogables por otro periodo igual, es insuficiente frente a la vulnerabilidad de los afectados y la capacidad del Estado para proveer soluciones duraderas.

En relación con lo establecido en el párrafo del artículo 18 acusado, afirma que un remedio al desplazamiento, para que sea duradero, requiere la participación del afectado, pues sin su intervención directa se corre el riesgo de establecer soluciones que no correspondan con la realidad, sentido en el cual el concepto de cooperación es coherente con el de dignidad humana.

Sostiene que la norma acusada no estableció la obligación de colaborar ni la sanción por incumplimiento y agrega que el problema se presenta con su desarrollo reglamentario, pues en el Decreto 2569 de 2000 se estableció el deber de colaboración como obligación legal sujeta a sanciones en caso de inobservancia, tales como la exclusión del registro y la imposibilidad de acceder a los programas estatales, lo cual deja sin efecto los principios humanitarios de imparcialidad, humanidad y no discriminación.

#### **14. Coadyuvancias**

Se recibieron dos escritos de coadyuvancia a la demanda de inconstitucionalidad, que llevan la firma de cerca de quinientas personas que alegan su condición de desplazadas, con algunas referencias específicas a la problemática de la atención humanitaria de emergencia.

#### **15. Intervenciones extemporáneas**

Ya vencido el término de fijación en lista (11 de octubre de 2006), en Secretaría General se recibieron escritos de las siguientes instituciones:

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, Asociación Colombiana de Desplazados, Asociación Nacional Solidaria para la Defensa de la Mujer y la Familia Desplazada, Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y el Centro de Derechos Humanos y Litigio Internacional, CEDHUL.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

En escrito recibido en noviembre 9 de 2006, el doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Procurador General de la Nación (e), rindió oportunamente el concepto que ordenan los numerales 2° y 4° del artículo 242 de la Carta.

Comienza por precisar que el juicio sobre la constitucionalidad de una norma, resulta de su confrontación con el ordenamiento superior y los tratados internacionales de derechos humanos, que conforman el bloque de constitucionalidad y obligan a las autoridades nacionales, por lo cual considera que en el presente caso se debe tomar como parámetro las recomendaciones de los organismos internacionales de monitoreo de los tratados, *“en la medida en que con ellas se concreta la interpretación que de los derechos hacen las autoridades internacionales en la materia, recomendaciones que son un llamado de atención para que sean revisadas las políticas o actuaciones estatales que ponen en riesgo o vulneran derechos fundamentales”*.

Señala que los derechos conculcados a la población desplazada por la violencia y las medidas que deben adoptarse para obtener justicia y reparación, han de ser interpretados a la luz de los principios rectores del desplazamiento forzado y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principios que en esencia compendian lo dispuesto sobre el desplazamiento interno en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y, por analogía, en el derecho internacional de los refugiados, contribuyendo a la interpretación de las normas que hacen parte de este sistema de protección.

Bajo estas consideraciones, el Procurador analiza las normas acusadas, advirtiendo que el contenido mínimo de la ayuda humanitaria de emergencia que el Estado está obligado a prestar a la población desplazada ya fue definido por la Corte Constitucional, al distinguir entre el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados y la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales, derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados.

Partiendo de los criterios señalados por la Corte al interpretar los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento, expresa que si bien el plazo de 3 meses

inicialmente señalado en el párrafo del artículo 15 en principio resulta razonable para suplir las necesidades inmediatas de subsistencia, una aplicación indiscriminada para todos los casos desconocería la dignidad humana y lesionaría el núcleo esencial de los derechos mínimos fundamentales reconocidos a la población desplazada, pues hace caso omiso de la situación de algunos integrantes de ese grupo poblacional que, (i) no están en capacidad de generar ingresos o asumir su auto sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o de restablecimiento socio económico, o (ii) se encuentran en una situación de urgencia extraordinaria.

Al respecto, el representante del Ministerio Público recuerda que según la jurisprudencia de esta Corte en las dos situaciones antes señaladas, la situación de debilidad manifiesta de los desplazados los hace merecedores de un trato especial por parte del Estado, el cual debe continuar suministrando la ayuda para la subsistencia digna humanitaria prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, mientras tales condiciones continúen y hasta que sean superadas, o hasta que estén en posibilidad de cubrir su propio sustento.

En estos eventos debe efectuarse una evaluación concreta de cada caso individual, de modo que si no se ha superado, corresponde a las autoridades responsables de la atención a la población desplazada, en cada uno de sus componentes, suministrar en forma oportuna y eficaz los beneficios a que la víctima del desplazamiento y su familia tienen derecho.

Comenta que según lo ha evidenciado ese ente de control en los distintos informes presentados con ocasión de las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006, y dado los múltiples derechos conculcados a los desplazados por la violencia en nuestro país y a las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, esa población, en términos generales, tiene derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 superior.

Además, como el Estado es responsable por el incumplimiento de su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público, necesarias para prevenir el desplazamiento forzado y garantizar la seguridad personal de los asociados, es también su deber garantizar el retorno seguro o la reubicación, bajo el respeto a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Con todo, el Procurador General encargado solicita declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues en su sentir los plazos establecidos para recibir la ayuda humanitaria no vulneran los artículos constitucionales señalados por los demandantes, entendiendo que cuando las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia estén en situación de urgencia extraordinaria o no se encuentren en condiciones de asumir su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico, el Estado debe continuar suministrando la ayuda humanitaria

para la subsistencia digna de los afectados, mientras tales condiciones continúen y hasta que sean superadas.

En lo que concierne a la acusación contra el párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, según el cual el desplazado debe cooperar en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, el Procurador considera que esa norma no puede entenderse en el sentido de imponerle o asignarle obligaciones y responsabilidades, adicionales a las que injustamente ha estado obligado a sufrir y soportar, pues como víctima de un delito tiene derecho a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la no repetición de la situación de desplazamiento.

Para el Ministerio Público, esta norma acusada no puede ser entendida como la autorización para que el Estado eluda sus obligaciones y despoje de la atención debida a la población desplazada, con la excusa de la falta de su colaboración, menos para negarle la ayuda tendiente al mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, porque tal interpretación además de vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los desplazados, desconoce instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 93 de la Constitución, debiendo el intérprete escoger y aplicar la regulación más favorable a la vigencia de los derechos humanos.

Manifiesta que una interpretación equivocada de la norma acusada, ajena a responsabilidad y las obligaciones que tiene el Estado frente a las necesidades de la población desplazada por la violencia, constituye una violación a la dignidad humana y el desconocimiento de los principios y garantías constitucionales señaladas por los demandantes.

Por ello, propone declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, por no vulnerar la preceptiva constitucional señalada por los demandantes, pero condicionada a que la expresión “*cooperará*” se interprete a la luz de lo ordenado en el artículo 2° superior, que obliga al Estado a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, consistente, para el caso, en la coordinación entre los desplazados, las entidades involucradas y las distintas instituciones dentro del ámbito de sus competencias, para el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de la situación del desplazado, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento, “*para que pueda cesar la condición de desplazado forzado por la violencia*”.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que está dirigida contra disposiciones contenidas en una ley de la República.

## **2. Lo que se debate.**

En la presente oportunidad corresponde a la Corte establecer si el límite temporal de tres meses, prorrogable en otro tanto, para la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada, así como el deber de cooperación del desarraigado en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, que consagran los párrafos de los artículos 15 y 18 de la Ley 387 de 1997, respectivamente, son contrarios al ordenamiento constitucional.

Con el fin de resolver lo planteado, la Corte considera pertinente hacer unas consideraciones previas sobre las obligaciones del Estado frente al problema del desplazamiento forzado, partiendo de la Constitución, la jurisprudencia y de documentos internacionales de valor jurídico interno, como el que contiene los Principios Rectores del Desplazamiento. A continuación señalará cuál ha sido la respuesta institucional del Estado y los resultados de la política pública ante el desplazamiento forzado y hará alusión al estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte en esta materia.

Efectuadas esas consideraciones, analizará la validez constitucional de las normas acusadas, con consideraciones sobre los derechos a la subsistencia mínima y la participación de los desplazados en las decisiones que los afecten, precisando el alcance de la ayuda humanitaria de emergencia y del deber de cooperación en la solución de su situación.

## **3. Obligaciones del Estado colombiano frente al desplazamiento forzado. Fuerza vinculante de los Principios Rectores del Desplazamiento.**

La jurisprudencia constitucional se ha referido en numerosas oportunidades al desplazamiento forzado, calificándolo como *“un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”*<sup>1</sup>; *“un verdadero estado de emergencia social”*, *“una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas”* y *“un serio peligro para la sociedad política colombiana”*<sup>2</sup>; y, también, como un *“estado de cosas inconstitucional”* que *“contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”*, al causar una *“evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto*

---

<sup>1</sup> T-227 de 1997 (5 de mayo), M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> SU-1150 de 2000 (30 de agosto), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”<sup>3</sup>.*

El desplazamiento forzado es en verdad un grave y complejo problema, que por sus dimensiones e impacto social demanda y demandará del Estado, mientras esa situación persista, el diseño y ejecución de un conjunto de acciones oportunas y efectivas para solucionarlo, dado que en cabeza suya está radicado el **deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos**, el cual emana directamente del mandato consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el **deber de garantía** del Estado.

En sus pronunciamientos la Corte ha puesto de presente la **situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta** que padecen los desplazados, ya que al tener que huir de su residencia hacia otros lugares, dejando sus pertenencias y actividades económicas habituales, tales personas se ven expuestas a un **desconocimiento grave, sistemático y masivo de derechos fundamentales**<sup>4</sup>:

*“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.”<sup>5</sup>*

<sup>3</sup> T-215 de 2002 (21 de marzo), M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>4</sup> T-419 de 2003 (22 de mayo), M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>5</sup> Sentencia SU 1150 de 2000 (30 de agosto), M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La jurisprudencia de esta Corte ha identificado los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, los cuales aparecen reseñados en la sentencia T-025 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, a saber:

1) El derecho a la vida en condiciones de dignidad, *“dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”*.

2) Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, *“en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”*.

3) El derecho a escoger su lugar de domicilio, *“en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo”*.

4) Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, *“dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”*<sup>6</sup> y *“las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento”*.

5) El derecho a la unidad familiar.

6) El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, *“no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes”*.

7) El derecho a la integridad personal, *“que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento”*.

8) La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, *“puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia”*.

---

<sup>6</sup> Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

9) El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, *“especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales”*.

10) El derecho a una alimentación mínima, *“que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad”*.

11) 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”*.

12) El derecho a una vivienda digna, *“puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie”*.

13) El derecho a la paz, *“cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil”*.

14) El derecho a la personalidad jurídica, *“puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias”*.

15) El derecho a la igualdad, *“dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta”*.

En razón de la diversidad de derechos constitucionales conculcados por el desplazamiento, que pone en evidencia la grave situación de vulnerabilidad e indefensión de quienes lo padecen, la jurisprudencia ha reconocido a los desplazados el derecho a recibir en forma urgente un **trato preferente por parte del Estado**<sup>7</sup>, el cual se debe traducir en la adopción de **acciones afirmativas** en su favor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política, cuyos incisos 2° y 3° “*permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos*”<sup>8</sup>.

Para la Corte, este proceder estatal “*de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado*”<sup>9</sup>, ya que “*la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social*”<sup>10</sup>.

Ha dicho esta corporación que el deber estatal de atender en forma preferente a los desplazados tiene fundamento último “*en la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados*”<sup>11</sup>, porque si “*no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas*”<sup>12</sup>.

Para la Corte, los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria generada por el desplazamiento **deben corresponder a la gravedad de la situación**, lo cual significa que no solo han de concretarse en las **medidas necesarias** para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, la familia, los amigos, etc., sino que las también deben “*ser eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su terruño, sin que, de manera alguna, puedan desconocer o agravar su situación*”<sup>13</sup>.

Esta corporación además ha precisado que la atención a los desplazados ha de ser **integral**, “*esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento*”<sup>14</sup>, pues no puede soslayarse que el objetivo final de los esfuerzos estatales en este ámbito es hacer efectivo, entre otros, el **derecho a la reparación** de esas personas como **víctimas** que son de

<sup>7</sup> T-025 de 2004 (22 de enero), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>8</sup> T-098 de 2002 (14 de febrero), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>9</sup> T-025 de 2004 (22 de enero), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>10</sup> SU-1150 de 2000 (30 de agosto), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> T-721 de 2003 (20 de agosto), M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>12</sup> SU-1150 de 2000 (22 de enero), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>13</sup> T-086 de 2006 (9 de febrero), M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>14</sup> T-602 de 2003 (23 de julio), M. P. Jaime Araujo Rentería.

**violaciones** a una gama amplia de **derechos humanos**, lo cual se obtiene mediante el **restablecimiento**, entendido como “*el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada*” y “*el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales*”<sup>15</sup>.

El norte jurídico en esta materia está representado por los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas y su Comisión de Derechos Humanos.

Dichos principios rectores “*contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo*” y “*definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración*”. Además, “*reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional*” y “*sirven de orientación a: a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato; b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos; c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas*”.

Son treinta (30) los Principios Rectores y comprenden, además de la formulación de principios generales (sección I), principios relativos a la protección contra los desplazamientos (sección II), principios relativos a la protección durante el desplazamiento (sección III), principios relativos a la asistencia humanitaria (sección IV) y principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración (sección V).

Por la importancia que reviste para resolver el presente asunto, conviene recordar esos principios de la **asistencia humanitaria** a los desplazados:

#### ***“Sección IV***

#### ***PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA***

##### ***Principio 24***

- 1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.*
- 2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.*

---

<sup>15</sup> T-025 de 2004 (22 de enero), M. P: Manuel José Cepeda Espinosa.

### **Principio 25**

- 1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.*
- 2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.*
- 3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.*

### **Principio 26**

*Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.*

### **Principio 27**

- 1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.*
- 2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.”*

Así mismo, conviene tener presente la importancia que otorga este documento a la **participación** de los desplazados en la toma de decisiones relativas a su situación. Así, el Principio 18 se refiere a los esfuerzos especiales que deben realizarse “*por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos*”; el Principio 23 alude a “*la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos*”; el Principio 28-2 dispone que “*se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración*” y el Principio 29 establece que los desplazados “*tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos*”.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional ha reconocido fuerza vinculante a estos Principios Rectores, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, *“dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos”*, por lo cual esta corporación considera que *“deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”*<sup>16</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia, estos Principios Rectores *“pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes”*.<sup>17</sup>

#### **4. Respuesta institucional del Estado colombiano y resultados de la política pública en materia de desplazamiento forzado. El estado de cosas inconstitucional.**

En atención a sus obligaciones constitucionales y en consonancia con lo establecido en los estándares internacionales, el Estado colombiano ha desarrollado su política pública en materia de desplazamiento forzado, la cual está delineada principalmente en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000, así como en documentos oficiales emanados del CONPES, resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales.

En la citada sentencia **T-025 DE 2005 (ENERO 22), M. P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**, la Corte hizo un completo análisis de la política estatal contenida en esa normatividad, de acuerdo a los siguientes elementos: i) la definición del problema, (ii) los objetivos y metas establecidos, (iii) los medios dispuestos para el cumplimiento de los fines, y (iv) las personas u organismos con los cuales las entidades gubernamentales deben participar en el desarrollo de las políticas.

---

<sup>16</sup> SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>17</sup> T-602 de 2003 (23 de julio), M. P. Jaime Araujo Rentería.

En cuanto a la **definición del problema**, en dicha providencia se señaló que los documentos CONPES 2804 de 1995 y 3057 de 1999 contienen una descripción general de las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia y que la Ley 387 de 1997, como el Decreto 2569 de 2000, definen la condición de desplazado, establecen el sistema único de registro, y los principios y derechos de los desplazados, *“a partir de los cuales debe ser interpretada la normatividad concerniente a los deberes estatales respecto de los desplazados”*.

Por lo que respecta a las **finalidades de esa política**, se precisó que la Ley 387 de 1997, el Decreto 173 de 1998 y el Decreto 2569 de 2000 señalan los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, indican los fines básicos buscados en cada uno de los componentes de la atención y las estrategias para la ejecución de cada aspecto, dentro de las cuales se encuentran acciones, programas y proyectos que deben desarrollar las entidades estatales en las tres etapas en que ha sido legalmente definida la política del Estado: ayuda humanitaria, estabilización socioeconómica y retorno o restablecimiento. Dichas normas también definen los **medios** para lograr esos fines y señalan de manera general, los organismos responsables de su cumplimiento y los requisitos, procedimientos y condiciones para la prestación de los servicios.

Igualmente, la Corte estableció que las **funciones de atención** a la población desplazada, en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-, y a las entidades territoriales, precisando que desde la expedición del Decreto 2569 de 2000 la coordinación del sistema corresponde a la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, indicando que al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada compete, entre otras tareas, garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del sistema.

En lo que concierne a las **etapas de atención**, precisó que la **ayuda humanitaria de emergencia** debe ser suministrada por Acción Social, *“ya sea de manera directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales”* y que la ejecución de **programas de estabilización socioeconómica** depende de la disponibilidad presupuestal, *“aun cuando las entidades estatales pueden contar con la ayuda de organismos humanitarios, tanto de carácter nacional como internacional”*, componente que incluye la provisión de bienes y servicios, soluciones de vivienda (Decreto 951 de 2001), generación de proyectos productivos y capacitación laboral (Decreto 2569 de 2000) y acceso y tenencia de la tierra (Decreto 2007 de 2001).

Advirtió esta Corte que el diseño y la ejecución de la política pública en este

ámbito, debe realizarse contando con la participación de las comunidades desplazadas y que las entidades estatales pueden celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales con tal fin, sin descontar el compromiso de la sociedad civil.

Igualmente, en la mencionada providencia la Corte se refirió a los **resultados de la política** pública en materia de desplazamiento forzado y advirtió tajantemente que *“no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.”* A tal conclusión llegó al apreciar que *“según un estudio reciente<sup>18</sup>, las condiciones básicas de vida de dichas personas distan mucho de satisfacer los derechos reconocidos nacional e internacionalmente. El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia.<sup>19</sup> Igualmente, el 63.5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada<sup>20</sup>, y el 49% no cuenta con servicios idóneos<sup>21</sup>”*.

La corporación se fundamentó en varios de los documentos de análisis y evaluación de la política de atención a la población desplazada y de sus distintos programas, elaborados por entidades gubernamentales, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales y en las respuestas al cuestionario formulado por la entonces Sala Tercera de Revisión, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, que conoció de aquella acción de tutela.

El estudio y evaluación de los resultados de la política pública de desplazamiento fue realizado tomando también en cuenta datos oficiales sobre cobertura de cada uno de los componentes de la atención y el grado de satisfacción de la población desplazada, información que la llevó a concluir que *“los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes”*.

Para citar el caso de la **atención humanitaria de emergencia**, que concierne al asunto que se decide en esta providencia, halló esta Corte que *“entre 1998 y*

---

<sup>18</sup> Cita en la cita. Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos PMA, *Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia*, informe de 2003. Estudio contratado por el PMA, consistente en encuestas y pruebas fisiológicas (perímetro braquial, que mide la reserva grasa y la proteína somática o muscular del individuo) realizadas a 1503 hogares desplazados, seleccionados aleatoriamente en 41 municipios. Los indicadores para dicho estudio fueron realizados por la firma Econometría SA, y tienen un nivel de confianza del 99% y un error absoluto máximo del 3% calculado sobre el total de la muestra. Adicionalmente al estudio se realizó una investigación cualitativa con 18 grupos focales compuestos por 148 jefes de hogar o cónyuges y 22 entrevistas a líderes comunitarios (p. 1 del estudio).

<sup>19</sup> Cita en la cita. La situación de la población desplazada se constata significativamente peor que la del quintil más pobre urbano en Colombia. En este sentido se observa que el 30% del quintil más pobre presenta necesidades básicas insatisfechas, mientras que el 39% de este grupo se encuentra en situación de indigencia.

<sup>20</sup> Cita en la cita. Dicha proporción para el quintil más pobre urbano es de 7.1%. La adecuación de la vivienda y de los servicios a los que tiene acceso la población desplazada, es un criterio utilizado por el PMA, en el que se mide que la vivienda o los servicios cumplan con ciertos requisitos mínimos.

<sup>21</sup> Cita en la cita. 6% para el quintil pobre urbano.

2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, del 25% de familias reportadas por CODHES, y ha cumplido con el 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico.<sup>22</sup> Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, y del 15.32% de los reconocidos por CODHES”.

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

Al analizar el **diseño de la atención humanitaria de emergencia**, observó que “hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada” y anotó que “el límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo” (no está en negrilla en el texto original).

En cuanto al **grado de implementación** de la política de atención a la población desplazada, halló una “insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones”, pues varias de las instituciones comprometidas “no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios. Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales”, lo cual se evidencia en casi todos los componentes, incluyendo la atención humanitaria de emergencia, que “se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos”.

Por lo que hace al **cumplimiento y continuidad** de la política de atención al desplazamiento forzado, la Corte señaló que aun cuando no se es posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas, por no contarse con mecanismos de seguimiento de la gestión de las distintas entidades implicadas, “las ayudas y la prestación de servicios en las distintas etapas del proceso de atención a la población desplazada se hace de manera discontinua y demorada” y agregó que según esos informes “no existe una concatenación adecuada entre algunas etapas y componentes de la atención”, problema que para la Corte está presente en casi todos los componentes de la política, incluida la atención humanitaria de emergencia,

---

<sup>22</sup> Cita en la cita. Entre 1998 y 2002, la Red de Solidaridad Social prestó atención humanitaria de emergencia a 69.054 hogares, lo cual representa el 36% de las 194.000 familias que pretendió el Plan Estratégico.

que *“puede tardar hasta seis meses, mientras que los períodos de espera para acceder a programas de estabilización socioeconómica y a soluciones de vivienda son aún más prolongados (dos años). En este sentido, el período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia, y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias”*.

Por último, la Corte encontró que ciertas herramientas utilizadas para implementar las políticas, han generado efectos negativos en el cumplimiento de los objetivos, como en el caso de la atención humanitaria de emergencia, donde halló que *“los requisitos de visita domiciliaria impuestos para la prestación de dicho servicio han contribuido a la demora en su prestación”*.

Con base en todas estas observaciones, la Corte Constitucional concluyó que la respuesta del Estado al fenómeno del desplazamiento forzado *“sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada”*.

Para esta corporación, la causa central de esas fallas es la escasez de recursos, además de la incapacidad institucional, que dan lugar a que el nivel de ejecución de las políticas sea insuficiente frente a las necesidades de la población desarraigada y a que los índices de cobertura de sus distintos componentes sean tan bajos, lo cual se palpa, entre otros ámbitos, en la **atención humanitaria de emergencia**, que tiene una cobertura del 43% de la población registrada, con lo cual *“se desconocen los derechos a la vida, al mínimo vital, a la igualdad y a la salud de las personas que no acceden a dicha ayuda, es decir más de la mitad de la población desplazada registrada”*.

Por todo lo anterior, la Corte declaró la existencia de un **estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada**, dada la magnitud del fenómeno y su grave incidencia en la protección de los derechos de los afectados y, en consecuencia, expidió las que denominó *“órdenes de ejecución compleja”*, dirigidas a las entidades encargadas de atender a la población desplazada, para que *“establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada”*.

Cabe precisar que la situación anteriormente descrita, que dio lugar a declarar el estado de cosas inconstitucional, continúa bajo evaluación de la Corte Constitucional, que sigue atenta los resultados de los requerimientos, reiterados en recientes providencias de la ahora Sala Segunda de Revisión.

En base y refrendación de las consideraciones precedentes, fundamentales para el actual estudio y para el futuro de la República, procede a continuación la Corte a examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en esta oportunidad.

## **5. Análisis constitucional de las disposiciones acusadas de la LEY 387 DE 1997.**

### **5.1. Temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia (PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 15).**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, la fase inicial de atención estatal al fenómeno del desplazamiento forzado es la **atención humanitaria de emergencia**, la cual está a cargo del Gobierno Nacional y busca *“socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”*.

La Corte Constitucional ha señalado que con la provisión de asistencia humanitaria de emergencia, las autoridades del Estado satisfacen uno de los **deberes mínimos** en relación con la **subsistencia digna** de los desplazados, como quiera que a través de ella hace efectivos derechos de marcado contenido prestacional, *“que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.)”*.<sup>23</sup>

En el asunto bajo la actual revisión, no se cuestiona la ayuda humanitaria de emergencia sino su **temporalidad**, pues se considera que el término máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más, previsto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 que se acusa, es tan corto que no permite a las autoridades atender debidamente las necesidades básicas de alimentación, salud, aseo y vivienda de la población desarraigada, lo cual en opinión de los accionantes conculca los preceptos superiores citados en el escrito de demanda, que consagran derechos fundamentales y establecen la obligación del Estado de hacerlos efectivos.

Quienes intervienen en este proceso en nombre de las entidades encargadas de atender la población desplazada defienden la constitucionalidad del precepto impugnado, especialmente por considerar que la ausencia de un límite temporal para la ayuda humanitaria de emergencia genera en sus beneficiarios una vocación de dependencia y desconoce que el principal propósito de la acción estatal en este campo es lograr el restablecimiento de los afectados, mediante acciones de autogestión y autosostenibilidad.

---

<sup>23</sup> T-025 de 2004 (22 de enero), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Por su parte, otros intervinientes coinciden en que dicho término no es razonable pues, de un lado, existe una brecha entre la culminación de la ayuda humanitaria de emergencia y la incorporación efectiva de los desplazados a la etapa de restablecimiento socioeconómico y, de otro, hay discriminación hacia las víctimas del desplazamiento, ya que los beneficiarios del actual proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil, reciben ayuda humanitaria por un tiempo más prolongado y con mayores ventajas económicas.

Con el fin de analizar la validez constitucional de la disposición en comento, la Corte partirá de la premisa sentada en acápite anterior, referente a que las medidas que adopte el legislador para atender el desplazamiento forzado guarden correspondencia con la grave situación de vulnerabilidad de los afectados, esto es, que no sólo sean necesarias sino también eficientes, eficaces y proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que padecen esas personas, entre otras razones, a causa de que el Estado no ha cumplido con sus fines esenciales de servicio, promoción, garantía, facilitación, protección y seguridad a la comunidad<sup>24</sup>.

Es de reiterar que en la ampliamente citada sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional realizó un completo examen de los componentes de la política de atención a la población desplazada, encontrando que en punto a la ayuda humanitaria de emergencia se presentan las siguientes fallas protuberantes:

a) La ayuda se presta en forma demorada y en grados de cobertura muy bajos, pues tarda hasta seis meses en llegar y cubre el 43% del 25% de hogares desplazados registrados, con un cumplimiento del 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico, estadísticas que son peores en los casos de desplazamiento individual.

b) El período de transición entre la prestación de atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica es excesivamente demorado, lo cual lleva a que la población desplazada deba sobrellevar unas condiciones de vida muy precarias.

c) La ayuda humanitaria hace énfasis en el factor temporal, de manera que la duración de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso del tiempo

d) El término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la **permanente** vulneración de sus derechos.

Lo expuesto en esa providencia es suficiente para predicar la inconstitucionalidad del término de los tres meses y su exigua prórroga por otro tanto, que prevé la norma bajo examen, pues como lo afirma el Representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

---

<sup>24</sup> Artículo 2° de la Constitución Política.

para los Refugiados, si la ayuda humanitaria de emergencia no se presta o se presta tardíamente, la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados y, menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno.

A esta apreciación se suma la observación hecha por CODHES acerca de la discontinuidad en la política de atención a la población desplazada, ya que según estudios realizados por ese organismo, la etapa de la ayuda humanitaria de emergencia de tres meses culmina sin que los afectados hayan sido incorporados a los programas de estabilización socioeconómica, entre otras razones, porque existen inconvenientes para ingresar los desplazados al sistema de atención y el problema no se presenta con una misma medida cronológica para todas las personas y familias, por ser diversas las circunstancias que se dan en esos procesos, según lo advierte el estudio efectuado por la Pontificia Universidad Javeriana, que obra en este proceso.

Para la Corte, el establecimiento de un término para la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia no se opone por sí mismo a la Constitución, pues como manifiesta el representante de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento en su escrito de intervención, es indispensable que la ley determine un plazo para desarrollar acciones de asistencia, socorro y protección una vez se produzca el desplazamiento pues, al fin y al cabo, se trata de hacer efectiva una responsabilidad que ante todo le compete al Estado, a la luz de la Constitución y de uno de los Principios Rectores citados anteriormente, que proclama *“La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales”*.

Vale recordar que en la referida sentencia T-025 de 2004, la Corte se pronunció sobre la razonabilidad del señalamiento de un término para brindar ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados dado que, de una parte, *“fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto - organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia”* y, de otra, *“otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados – es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia”*.

Pero, sin perjuicio de estas consideraciones, la Corte reitera que la *duración* de la medida bajo revisión presenta insuperables problemas de exequibilidad:

Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho “*por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más*”, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán **a lo sumo** ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar **una** prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

Como bien anotan la Comisión Colombiana de Juristas y la Procuraduría General de la Nación, la norma atacada, tal como está concebida, lleva en la práctica a que el término para brindar ayuda humanitaria opere en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas personas y, por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación.

No se trata de lo que pueda aparentarse como nominal solución, en un utópico término, sino de la verdadera superación de gravísimas penurias, afrontadas como resultado del vil desarraigo.

En esa sentencia T-025 de 2004 la Corte reconoció la necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria más allá de esos tres meses y hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia, en casos de “*urgencia extraordinaria*” o cuando los afectados “*no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica*” como sucede, por ejemplo, con los niños que no tienen acudientes, las personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia.

Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. **Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada,** particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en

tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

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

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

## **5.2. PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 387 DE 1997. Posibilidad de cooperación del desplazado en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.**

Lo prescrito en el párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, “*el desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación*”, es también atacado por los demandantes como inconstitucional, pues de acuerdo con las normas superiores que estiman infringidas, la reparación a las damnificados por el conflicto interno armado no es responsabilidad de ellos sino del Estado y por tal razón no se les puede imponer soluciones, ni sancionarlos si se muestran renuentes a colaborar.

En concepto del Procurador General encargado la norma es exequible, siempre y cuando sea interpretada a la luz del derecho constitucional a la participación

(art. 2° Const.), de manera que por cooperación del desplazado debe entenderse la coordinación que ha de existir entre los afectados y las autoridades comprometidas en su atención, para así poder superar la situación de desplazamiento que los aqueja.

En el mismo sentido se pronuncian quienes intervienen en nombre de las organizaciones no gubernamentales, pues para ellos el alcance de una solución duradera al fenómeno del desplazamiento exige la participación de los afectados, para así poder adoptar correctivos que correspondan con la realidad de su situación, lo cual estiman que ha sido desconocido por el reglamento que al desarrollar la norma acusada, ha establecido la exclusión del registro de atención por el incumplimiento del desplazado de su obligación de cooperar.

Por su parte, las entidades públicas intervinientes son del criterio de que la disposición impugnada no se opone a los dictados superiores, pues en su sentir no es justo que en solitario el Estado realice todas las acciones conducentes a superar la problemática, por lo cual es necesario imponer la cooperación de los perjudicados, con base en los preceptos constitucionales que establecen el deber de colaboración y el derecho a la participación.

Para determinar la validez constitucional de la disposición impugnada, esta Corte considera importante recordar una vez más que de acuerdo con los mandatos constitucionales que consagran el deber de garantía, al igual que observando los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado, que gozan de fuerza vinculante en nuestro ordenamiento, el Estado tiene la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos y éstos tienen el derecho correlativo a solicitar y recibir esa protección y asistencia, *“sin que sean perseguidos ni castigados por formular esa solicitud”* (Principio Rector 3).

A la luz de esos mandatos superiores también está claro que los desplazados tienen derecho a participar en las decisiones relativas a la solución de la problemática que los afecta, siendo libres en el ejercicio de ese derecho, por lo cual no pueden ser compelidos ni constreñidos por las autoridades a intervenir o prestar colaboración, pues deben ser tratados como lo exige su grave situación de vulnerabilidad, esto es, con arreglo a los principios de humanidad, dignidad y no discriminación. Admitir lo contrario equivaldría a hacer recaer sobre esas personas una especie de doble victimización, que repugna a los más elementales dictados de la justicia.

Indudablemente estas disposiciones están llamadas a impactar la política pública de atención a la población desplazada, de tal modo que lejos de constituir una imposición unilateral, el Estado deberá asumir un **enfoque participativo**<sup>25</sup> que valore la intervención libre, espontánea y decidida de los desplazados en el diseño y ejecución de las medidas necesarias para enfrentar

---

<sup>25</sup> T-025 de 2004 (enero 22), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

el flagelo del desarraigo, lo cual de todas formas no lo exime de su primaria responsabilidad provisoría.

Con base en lo anterior y revisado el contenido normativo del precepto bajo revisión, advierte la Corte que en él se dispone que el desplazado “*cooperará*” en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, mandato que, dado el carácter perentorio de la inflexión empleada, consagra una orden imperativa de obligatorio cumplimiento que, conforme al desarrollo reglamentario, acarrea consecuencias negativas en caso de no ser obedecida, lo cual según se analizó anteriormente, resulta contrario a las normas superiores que obligan al Estado a respetar la humanidad y la dignidad de las víctimas del desplazamiento.

Se invierte así la obligación primigenia que corresponde al Estado frente a la población desplazada de obtener el restablecimiento de su situación, como quiera que lo acusado determina una suerte de corresponsabilidad en cabeza de sujetos de especial protección como son los desplazados, a quienes, por el contrario, se debe garantizar el goce efectivo de sus derechos en aplicación de los mandatos superiores mencionados.

Para la Corte, el imperativo “*cooperará*” en que la norma bajo análisis pone al desarraigado, representa una carga desproporcionada, pues lo hace responsable de la obtención de su restablecimiento, desmontando así al Estado de su deber primario de garantía y olvidando que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos y, por ende, sujetos de especial protección que merecen ser tratados con toda la consideración que impone su particular condición.

Por tal motivo, la Corte Constitucional declarará inexecutable el parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, advirtiendo eso sí, que tal determinación no enerva la actitud de los desplazados para participar y obrar juntamente con los organismos estatales, privados y personas que coadyuven con el fin de conseguir el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, colaborando voluntariamente en lo que esté a su alcance para mejorar su situación, sin que su negativa pueda comportar una sanción para quienes lo que necesitan es promoción y solidaridad.

## **VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**Primero.** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*máximo*” y “*excepcionalmente por otros tres (3) más*”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y **EXEQUIBLE** el resto del párrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

**Segundo.** Declarar **INEXEQUIBLE** el párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA  
Magistrado  
*CON SALVAMENTO DE VOTO*

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada  
*AUSENTE EN COMISION*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-278 DE 2007 DEL  
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

**DESPLAZADOS**-Deber del Estado de brindar protección integral  
(Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-6481

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parágrafo) y 18 (parágrafo) 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 de la República de Colombia”.

Magistrado Ponente:  
Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito exponer las razones de mi discrepancia frente a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer término, considero que si bien la presente decisión busca aliviar la situación de la población desplazada por la violencia y en este sentido está guiada por buenas intenciones, no aborda el problema fundamental de la obligación del Estado colombiano respecto de la atención integral a los desplazados víctimas de la violencia.

En mi concepto, lo mismo ocurre con la sentencia T-025/04, a la cual se hace alusión en la presente decisión, la cual tiene en mi criterio una dificultad esencial de construcción jurídica, referida al tema y concepto de la obligación jurídica, en cuanto las obligaciones jurídicas no pueden depender de la voluntad del obligado, sino que por el contrario, la esencia de la obligación jurídica es precisamente su obligatoriedad independiente o incluso en contra de la voluntad del obligado, siendo esta característica esencial de la noción de derecho y de obligación jurídica. Aceptar lo contrario, desvirtúa a mi juicio el concepto de obligación jurídica, que pasa a depender de la voluntad del obligado. En el tema de la atención del desplazamiento forzado es el Estado el obligado, no obstante lo cual, en la sentencia T-025 del 2004 se acepta que haya excusa para no cumplir con dicha obligación por insuficiencia de recursos económicos, cuando lo cierto es que no hay un país que tenga recursos suficientes para atender de forma completa e integral todas las

necesidades de su población. A mi juicio, ese es precisamente el arte de la economía, esto es, organizar el manejo eficiente de recursos limitados e insuficientes para necesidades ilimitadas.

A mi juicio, este defecto de construcción jurídica relacionado con la falta de claridad respecto a la exigencia de cumplimiento de la obligación del Estado de atender de manera integral a toda la población desplazada, se traslada a esta sentencia, por lo cual no me encuentro de acuerdo con ésta. Así mismo, considero que en las salas de revisión de esta Corte y los consiguientes fallos de tutela se viene reiterando esta misma tesis, según la cual, de un lado, se reconocen los derechos de la población desplazada, pero de otro lado, se la envía a una fila de espera para la atención y protección efectiva de sus derechos, fila que cada día crece más, haciendo en la realidad nugatorios los derechos de los desplazados, no obstante que el Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la recuperación y estabilización socio-económica del desplazado y su núcleo familiar.

En este sentido, considero que la garantía del goce efectivo de los derechos de los desplazados debe ser completa y en el mínimo que reconoce la Corte, para lo cual ni siquiera se viene cumpliendo con la asignación presupuestal necesaria para atender el fenómeno del desplazamiento, agravado por el hecho de que cada día hay menos recursos y más personas desplazadas. En mi criterio, esta Corte debe declarar en forma clara y expresa que el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal.

Por esta razón, estimo que la decisión adoptada en esta sentencia no es suficiente, ya que la eliminación de los términos máximos para la atención al desplazado no es una solución para que el Estado cumpla con sus deberes. De otra parte, considero que al afectado no se le puede exigir una cooperación en algo que le corresponde al Estado, en relación con los derechos de estas personas.

En este orden de ideas, manifiesto mi negativa a seguir votando a favor de enviar a las personas desplazadas a una fila de espera para que las atiendan después de varios años. Sostengo por el contrario que el Estado y el Gobierno colombiano son responsables de la atención integral a la población desplazada, y ello tanto por acción como por omisión, pues deben apropiarse el presupuesto necesario y suficiente para la atención integral, adecuada y oportuna de dicha población y de no hacerlo, se debe iniciar en contra de las entidades responsables un incidente de desacato.

Por consiguiente, en mi concepto debe esta Corte expresar claramente que el principio rector es que el Estado tiene la obligación de garantizarle a los desplazados el goce efectivo de todos sus derechos. En forma contraria a esto, el Consejo Noruego de Refugiados clasifica a nuestro país como el segundo con más número de desplazados después de Sudán, número que en vez de haber disminuido va en aumento. Así mismo, el Estado no está cumpliendo con su obligación jurídica de atención integral a TODOS los desplazados, lo cual no se soluciona, en mi criterio, simplemente ampliando los plazos de atención, lo cual reitero, no hace sino distraer el problema esencial que es el cumplimiento efectivo de la obligación jurídica del Estado de atender de forma integral a esta población y protegerle en forma efectiva sus derechos.

Por las razones expuestas, discrepo de la presente decisión.

Fecha *ut supra*.

**JAIME ARAÚJO RENTERÍA**  
**Magistrado**