

DESPLAZADO - Causas de cesación y pérdida de esa calidad: legalidad de la carencia de certeza de los hechos; nulidad de la causal falta de cooperación o renuencia

El párrafo del artículo 32, a su vez, consagra que “Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona PERDERÁ TODOS LOS BENEFICIOS QUE OTORGA LA PRESENTE LEY, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”. Lo anterior pone de manifiesto que el legislador estableció como causal de cesación o pérdida de la condición de desplazado: la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; o la no certeza de los hechos declarados; y previó como requisitos para hacerse acreedor a los beneficios de tal: la obligación de declarar los hechos ante las autoridades allí señaladas y la inscripción ante una autoridad. Al confrontar estos aspectos con la exigencia del artículo 3º acusado, advierte la Sala que la consolidación y estabilización socioeconómica y la solicitud del interesado están en consonancia con la ley. La primera, porque así expresamente lo señala el artículo 18 y la segunda, porque está implícita en el artículo 32, ya que es presupuesto sine qua non para poder gozar de los beneficios consagrados en ella que el interesado manifieste su voluntad al poner en conocimiento los hechos y proceder a su inscripción. Ahora, en lo que toca con la remisión que hace el artículo 3º acusado al artículo 14 del Decreto cuestionado, advierte la Sala que esta norma consagra dos causales de exclusión del Registro Único de Población Desplazada: Cuando se establezca que no son ciertos los hechos alegados; y cuando se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado de participar en los programas y acciones que desarrolle el Estado con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación. Es preciso resaltar que la segunda causal de exclusión debe declararse nula por las mismas razones que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la sentencia C-278-07 de 18 de abril de 2007, Magistrado ponente doctor Nilson Pinilla Pinilla para declarar su inexequibilidad, conforme se precisará más adelante, con mayor amplitud, al estudiar el cargo de violación del artículo 14. De tal manera que como quiera que la no certeza de los hechos alegados en la declaración es, por mandato legal, causal de pérdida o cesación de la condición de desplazado también debe implicar la exclusión del registro. Por estas razones no advierte la Sala que el Gobierno Nacional se hubiera excedido en el ejercicio de la potestad reglamentaria sino que, por el contrario, se avino a los postulados de la ley que reglamenta.

DESPLAZADOS - Nulidad parcial del Decreto 2569 de 2000 al fijar un término para declarar los hechos e inscribirse al no estar previsto en la ley

El artículo 18, ibídem, establece que la condición de desplazado cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica del mismo, lo cual coincide enteramente con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 2569 de 2000, del cual forman parte los actos acusados. De tal manera que al establecer las normas acusadas el término máximo de un año, contado a partir del acaecimiento de los hechos que dieron lugar al desplazamiento, para hacer la declaración de desplazado y, por ende, obtener la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, que posibilita la obtención de los beneficios consagrados en la ley, contraría el espíritu de la misma, pues de sus disposiciones no se colige tal término sino, todo lo contrario, que mientras no se logre consolidar y estabilizar socioeconómicamente al desplazado, se mantiene su condición de tal. Ahora, si la voluntad del legislador hubiera sido la de disponer un término para tal fin, no solamente así lo hubiera consagrado en la Ley 387 sino también en la Ley 962 de 2005, que, entre otros aspectos, modificó el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, así:(...). Como puede observarse, la modificación del artículo 32 se limitó a suprimir como entidad receptora de la declaración de la condición de desplazado a los despachos judiciales y a indicar que el formato único en el que se hace la declaración es el diseñado por la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

DESPLAZADOS-Atención humanitaria de emergencia: legalidad de la expresión mitigar / SISTEMA NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA - Atención humanitaria de emergencia

El artículo 20 acusado define la atención humanitaria de emergencia como la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento transporte de emergencia, elementos de habitat interno y salubridad pública. A juicio de la actora esta disposición viola los artículos 113 y 150, numeral 1, de la Constitución, en la medida que modifica el artículo 15 de la Ley 387, pues la expresión “mitigar necesidades básicas” reforma el contenido original del artículo 15 de la Ley 387, dado que “mitigar” significa moderar, aplacar, disminuir, suavizar algo riguroso o áspero y la ley ordena garantizar y atender esas necesidades para superar la emergencia humanitaria. Para la Sala no asiste razón a la actora, pues el artículo 15 de la Ley 387 prevé que la atención humanitaria de emergencia tiene como finalidad “socorrer”, “asistir” y “proteger” a la población desplazada y “atender” sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, etc, acepciones todas estas que no riñen con el concepto de “mitigar” el cual no desdibuja dichas finalidades sino que converge con las mismas, en cuanto envuelve la idea de ayuda y atención, como se infiere de la propia Ley 387 que en su artículo 4º

crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, dentro de cuyos objetivos se encuentra el de neutralizar y “MITIGAR” los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y en su artículo 14, relativo a la PREVENCIÓN del desplazamiento forzado alude a adoptar como medida el desarrollo de acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y MITIGAR los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales de la población desplazada.

ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA - Nulidad parcial del Artículo 21 del decreto 2569 de 2000 al fijar término no previsto en la ley por inexecutable / DESPLAZADOS - Nulidad parcial artículo 21 del decreto 2569 de 2000: término atención humanitaria de emergencia

Para la Sala la regulación acusada, en lo que atañe al cumplimiento de las condiciones señaladas en el cargo, no tiene vocación de prosperidad, pues el numeral 7 del artículo 10º de la Ley 387 prevé que el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, que corresponde diseñar al Gobierno, debe brindar atención preferencial especial a las mujeres y niños, viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos, lo que pone de manifiesto a la Sala que puede haber un tratamiento preferencial sin que ello implique necesariamente discriminación. Ahora, el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, prevé que a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres (3) meses, prorrogables, excepcionalmente. La Corte Constitucional en sentencia C-278-07 de 18 de abril de 2007, con ponencia del Magistrado doctor Nilson Pinilla Pinilla, declaró inexecutable las expresiones “maximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” y condicionó la executable del resto del articulado al entendido de que el término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado pueda asumir su autosostenimiento. De tal manera que el artículo 21 acusado, que supedita la atención humanitaria de emergencia al término de tres meses máximo a que alude el párrafo del artículo 15 de la Ley 387, debe declararse nulo, por las mismas razones que se aducen frente al cargo de violación de los artículos 8, 11, 16 y 18, esto es, que el término limitante para gozar de los beneficios consagrados en la ley, contraría el espíritu de la misma, pues de sus disposiciones no se colige tal término sino, todo lo contrario, que mientras no se logre consolidar y estabilizar socioeconómicamente al desplazado, se mantiene su condición de tal. Además, de que en virtud del pronunciamiento de la Corte a que se ha hecho mención, dicha regulación no está llamada a producir efectos.

DESPLAZADOS - Preferencia en programas de estabilización socioeconómica; nulidad al alterar derecho de preferencia a población vulnerable / PROGRAMAS DE ESTABILIZACION SOCIECONOMICA - Desplazados

Considera la actora que el artículo 26 acusado, referente a COMPONENTE DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, en cuanto alude a que tengan preferencia las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda, viola el artículo 13 de la Carta Política, porque establece discriminación no prevista en la Ley 387 (artículos 2º y 17), marginando a los desplazados que no contaban con propiedades o posesiones. Para la Sala asiste razón a la actora, pues la Ley 387 de 1997 no contempla trato preferencial alguno en relación con el derecho de propiedad o posesión, sino, como ya se vio, la atención preferente se previó en relación con mujeres cabeza de familia, viudas, niños y huérfanos, así como las comunidades, que envuelve un criterio netamente humanitario, desprovisto del económico. Por esta razón procede la declaratoria de nulidad del artículo en estudio.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 2002-00036

Actora: HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA.

Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La entidad **HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA**, a través de su representante legal **LUIS ALFONSO RUIZ ALEGRÍA**, en ejercicio de la

acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los artículos 3º, 8º, 11, 14, 16 a 18, 20 a 22, 25, 26 y 28 del Decreto 2569 de 2000, por medio del cual se reglamenta la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado.

I.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

En apoyo de sus pretensiones la actora adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

1º: Estima que el artículo 3º en sus numerales 1 a 3, que señalan cuándo cesa la condición de desplazado, viola los artículos 113, 150, numeral 1, y 189, numeral 11, de la Constitución Política, por cuanto no respeta la separación de los poderes, usurpa funciones del legislador y se arroga la atribución de “Interpretar, reformar y derogar la ley”, pues introduce condicionamientos diferentes de lo previstos en la Ley 383 de 1997, dado que ésta en su artículo 18 establece en forma diáfana el momento en que cesa la condición de desplazado, que es cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica en el lugar de origen o en las zonas de reasentamiento, mientras que el Decreto alude a acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; por exclusión del Registro Único de Población desplazada y por solicitud del interesado.

En su opinión, hay exceso en la potestad reglamentaria porque acceder a una actividad económica es diferente de lograr la consolidación socioeconómica pues por esta vía le basta al Gobierno considerar que el “rebusque” o comercio informal cumple esa condición para hacer cesar el status de desplazado.

Alude a que la norma reglamentaria deroga el concepto “SOCIAL” de la consolidación y estabilización de la Ley 387.

Señala que se viola directamente el artículo 18 de la Ley 387 de 1997 porque se introducen dos nuevos elementos para cesar la condición de desplazado; advierte que dicha condición es una situación de hecho y el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA no puede tener la facultad de extinguir esa situación.

En su criterio, el citado artículo 18 no establece sanción alguna, como sí sería la declaración de cese de la condición de desplazado y la pérdida de los derechos que se generan con tal circunstancia.

Hace alusión a la forma como los organismos internacionales y la Conferencia Episcopal Colombiana tratan el tema de los desplazados en contraste con la manera como se atiende en Colombia.

2º: Alude a que los artículos 8º, 11, 16 y 18 acusados introducen término de caducidad, lo que contraría los artículos 113, 150, numeral 1, y 189, numeral 11, de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 387.

3º: Sostiene que los artículos 16 a 18, 21, 22 y 25 acusados, al introducir la expresión “de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”, contrarían las citadas disposiciones de orden superior, pues ella propicia que las personas en situación de desplazamiento no sean atendidas oportunamente o se les nieguen sus derechos.

Enfatiza en que la referida expresión atenta contra el interés general que pregona el artículo 1º constitucional ya que condiciona la atención de las personas a los recursos económicos; y que, de igual manera, viola el artículo

2º, ibídem, que consagra los fines del Estado, pues constituye un obstáculo para la realización de esos fines.

Alega que la mencionada expresión vulnera el artículo 93 de la Carta y las normas del Derecho Internacional Humanitario, en especial, el artículo 17 del Protocolo II, que prohíbe el desplazamiento forzado, pues el desplazamiento se da por razón directa del conflicto, por lo que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias y conducentes para acoger a la población civil en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

4º: Manifiesta que el artículo 14, referente a EXCLUSIÓN DEL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA viola el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política y la Ley 387, en su artículo 18, ya que introduce una sanción de pérdida de los beneficios establecidos en dicha Ley, lo que también vulnera los artículos 113 y 150 de la Carta.

5º: Estima que el artículo 20 acusado, referente a la ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA viola los artículos 113 y 150, numeral 1, de la Constitución, en la medida que modifica el artículo 15 de la Ley 387, pues esta prevé que el Gobierno debe iniciar acciones inmediatas para garantizar la atención humanitaria de emergencia y atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, mientras que aquél busca un propósito diferente: mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de habitat interno y salubridad públicas.

Alude a que la expresión “mitigar necesidades básicas” reforma el contenido original del artículo 15 de la Ley 387, pues “mitigar” significa moderar, aplacar,

disminuir, suavizar algo riguroso o áspero y la ley ordena garantizar y atender esas necesidades para superar la emergencia humanitaria.

6º: Según la actora el artículo 21 acusado, referente a la PRÓRROGA DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA vulnera el principio de igualdad, pues prever que únicamente pueden acceder a la prórroga de la Atención Humanitaria aquellos desplazados que cumplan con las condiciones de incapacitados físicos o mentales, hombres mayores de 65 años, mujeres cabeza de familia o enfermos terminales, establece una discriminación para acceder a los derechos que consagra la Ley 387 para todos los desplazados.

Sostiene que, además, se vulneran los artículos 113, 150, numeral 1 y 189, numeral 11 de la Constitución Política porque la extinción de derechos es competencia exclusiva del legislador.

Resalta que se quebranta el párrafo único del artículo 15 de la Ley 387, porque establece una excepción no prevista en éste.

Alega que el Ejecutivo violó el principio de la unidad de materia que dispone el artículo 158 constitucional, ya que quiere introducir la atención de las personas de particulares circunstancias siendo que la ley trata un tema específico: el desplazamiento forzado de personas.

7º: Afirma que el artículo 25 acusado, relativo a la ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA viola los artículos 113 y 150, numeral 1, de la Constitución Política, pues modifica los artículos 2º, numeral 5, 3º y 17 de la Ley 387 ya que éstos establecen que es un derecho de los desplazados acceder a soluciones definitivas, bajo la responsabilidad del Gobierno, mientras que aquél alude a lo propios medios del desplazado.

Hace hincapié en que no puede confundirse el deber de cooperar en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización, con el derecho a exigir y recibir del Estado las medidas necesarias para una solución definitiva, y menos aún con subrogar al Estado en la obligación de iniciar acciones conducentes a la consolidación y estabilización socioeconómica en el marco del retorno, reasentamiento o reubicación voluntarias.

8º: Considera que el artículo 26 acusado, referente a COMPONENTE DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, en cuanto alude a que tengan preferencia las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda, viola el artículo 13 de la Carta Política porque establece discriminación no prevista en la Ley 387 (artículos 2º y 17), marginando a los desplazados que no contaban con propiedades o posesiones.

9º: Manifiesta que el artículo 28, referente al RETORNO, en cuanto establece que “Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que la decisión conlleve”, viola los artículos 2º, 11, 49 y 93 de la Constitución Política, ya que dicha norma pretende sustraer al Estado de la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, olvidando que éste dispone de los mecanismos, instituciones y funcionarios para brindar

condiciones propicias y efectivas de seguridad y evitar que las personas asuman riesgos que afecten su vida e integridad física.

En su criterio, la norma cuestionada legitima una situación de hecho violenta y de alto riesgo para la población que pretende retornar y desconoce los principios rectores del Derecho Humanitario que obligan a las autoridades nacionales a responder por la protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, aduciendo al efecto, en síntesis, lo siguiente:

Que las disposiciones acusadas se encuentran en consonancia con lo dispuesto en la ley que reglamentan por cuanto el acceso a una actividad económica en el marco del retorno o la reubicación le permite al desplazado autosostenerse y pierde razón el hecho de seguir conservando su condición de desplazado cuando ya ha sido devuelto a su entorno o reubicado en condiciones de autosostenibilidad económica y social, lo cual no implica que habiendo cesado su condición de desplazado no pueda acceder a los programas productivos, económicos y sociales adelantados por el Estado, para el resto de la población en condiciones normales.

La cesación de la condición de desplazado está acorde con el artículo 32 de la Ley 387 de 1997.

Afirma que el señalamiento del término de un año siguiente a la ocurrencia de los hechos que den lugar al desplazamiento, para hacer la declaración y solicitar la inscripción en el registro no implica la extinción de los beneficios.

Enfatiza en que la exigencia de disponibilidad presupuestal para efectos de la ayuda humanitaria de emergencia, debe entenderse en consonancia con lo dispuesto en el capítulo III de la ley, que establece la existencia del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo objeto es financiar o cofinanciar los programas de prevención al desplazamiento. Además, la disponibilidad presupuestal es una obligación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Hace hincapié en que mitigar las necesidades básicas equivale a atender dichas necesidades; y que no hay tratamiento discriminatorio en la prórroga de manera excepcional para la atención humanitaria a los discapacitados por cuanto estas personas no están en igualdad de condiciones frente a otras que no tienen esta situación.

En lo referente a los programas de estabilización socioeconómica, explica que la atención preferente de dichos programas para las personas que al momento del desplazamiento contaban con derechos de propiedad o posesión no excluye per se a quienes no han sido objeto de vulneración de estos derechos, pues conforme al artículo 27 del Decreto acusado los programas deben aplicarse con criterios de igualdad y solidaridad.

Finalmente, en cuanto al retorno en condiciones de inseguridad, la norma acusada está en consonancia con el artículo 16 de la Ley 387 de 1997.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se declare la nulidad de los artículos 8°, 11, 16 y 18 acusados, que introducen un término de caducidad después de ocurrido el hecho que da lugar a la condición de desplazado, pues, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional, la condición de desplazado no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción, sino por el hecho cierto del desplazamiento, que es una situación susceptible de verificación por parte de las autoridades encargadas, aún cuando se haya abierto la posibilidad de acceso a los programas de atención.

Estima que el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 no señaló término alguno para el registro ante la autoridad respectiva y obtener los beneficios previstos en ella.

Afirma que las normas que aluden a la disponibilidad presupuestal (artículos 16 a 18 y 22 a 25) también deben declararse nulos pues la Corte ha indicado que en materia presupuestal existe una gran diferencia entre el reconocimiento de una obligación y el pago de la misma y en este caso no es viable que el Estado condicione una obligación a su cargo a la disponibilidad presupuestal, pues la situación de desplazado no puede sujetarse a ella para atender las necesidades de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad, alimentación, en la medida en que los desplazados no son responsables del conflicto armado ni de las circunstancias que generaron el desarraigo a su tierra.

Sostiene que también debe declararse la nulidad del artículo 26 acusado, relativo al componente de los programas de estabilización socioeconómica, pues da un tratamiento preferencial a las personas que al momento del desplazamiento contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El artículo 3º acusado establece que cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes condiciones:

- 1.-) Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento;
- 2.-) Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del mismo Decreto; y
- 3).- Por solicitud del interesado.

Según la actora, la norma en estudio viola los artículos 113, 150, numeral 1, y 189, numeral 11, de la Constitución Política, por cuanto no respeta la separación de los poderes, usurpa funciones del legislador y se arroga la atribución de “interpretar, reformar y derogar la ley”, pues introduce condicionamientos diferentes de lo previstos en la Ley 383 de 1997, ya que ésta en su artículo 18 establece en forma diáfana el momento en que cesa la condición de desplazado, que es cuando se logra la consolidación y

estabilización socioeconómica en el lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

En su opinión, hay exceso en la potestad reglamentaria porque acceder a una actividad económica es diferente de lograr la consolidación socioeconómica pues por esta vía le basta al Gobierno considerar que el “rebusque” o comercio informal cumple esa condición para hacer cesar el status de desplazado.

Alude a que la norma reglamentaria deroga el concepto “SOCIAL” de la consolidación y estabilización de la Ley 387.

Señala que se viola directamente el artículo 18 de la Ley 387 de 1997 porque se introducen dos nuevos elementos para cesar la condición de desplazado; advierte que dicha condición es una situación de hecho y el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA no puede tener la facultad de extinguir esa situación.

En su criterio, el citado artículo 18 no establece sanción alguna, como sí sería la declaración de cese de la condición de desplazado y la pérdida de los derechos que se generan con tal circunstancia.

Al respecto, observa la Sala lo siguiente:

El artículo 18 de la Ley 387 de 1997 alude a que “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”.

Por su parte, el artículo 32, ibídem, consagra que tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la ley quienes se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de la misma y cumplan los siguientes requisitos: Haber declarado los hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o las Personerías Municipales o Distritales de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad; y remitir para su inscripción copia de la declaración de los hechos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal”.

El párrafo del artículo 32, a su vez, consagra que “Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona PERDERÁ TODOS LOS BENEFICIOS QUE OTORGA LA PRESENTE LEY, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar” (Mayúsculas fuera de texto).

Lo anterior pone de manifiesto que el legislador estableció como causal de cesación o pérdida de la condición de desplazado: la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; o la no certeza de los hechos declarados; y previó como requisitos para hacerse acreedor a los beneficios de tal: la obligación de declarar los hechos ante las autoridades allí señaladas y la inscripción ante una autoridad.

Al confrontar estos aspectos con la exigencia del artículo 3º acusado, advierte la Sala que la consolidación y estabilización socioeconómica y la solicitud del interesado están en consonancia con la ley. La primera, porque así expresamente lo señala el artículo 18 y la segunda, porque está implícita en el

artículo 32, ya que es presupuesto sine qua non para poder gozar de los beneficios consagrados en ella que el interesado manifieste su voluntad al poner en conocimiento los hechos y proceder a su inscripción.

Ahora, en lo que toca con la remisión que hace el artículo 3º acusado al artículo 14 del Decreto cuestionado, advierte la Sala que esta norma consagra dos causales de exclusión del Registro Único de Población Desplazada: Cuando se establezca que no son ciertos los hechos alegados; y cuando se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado de participar en los programas y acciones que desarrolle el Estado con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación. Es preciso resaltar que la segunda causal de exclusión debe declararse nula por las mismas razones que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la sentencia C-278-07 de 18 de abril de 2007, Magistrado ponente doctor Nilson Pinilla Pinilla para declarar su inexecutable, conforme se precisará más adelante, con mayor amplitud, al estudiar el cargo de violación del artículo 14.

De tal manera que como quiera que la no certeza de los hechos alegados en la declaración es, por mandato legal, causal de pérdida o cesación de la condición de desplazado también debe implicar la exclusión del registro.

Por estas razones no advierte la Sala que el Gobierno Nacional se hubiera excedido en el ejercicio de la potestad reglamentaria sino que, por el contrario, se avino a los postulados de la ley que reglamenta.

Los artículos 8º, 11, 16 y 18 acusados, aluden al término de un año después de acaecidas las circunstancias que dan lugar al desplazamiento para declarar tales circunstancias.

La actora afirma que dichas normas introducen un término de caducidad, que contraría los artículos 113, 150, numeral 1, y 189, numeral 11, de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 387.

Las citadas normas son del siguiente tenor:

“Artículo 8º. Oportunidad de la declaración. La declaración a que se refieren los artículos anteriores, deberá presentarse por la persona interesada, **dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento**”.

“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

...3.- Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro **después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997**”.

“Artículo 16: AYUDA INMEDIATA: Una vez recibida en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma, la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración **dentro del término anteriormente señalado**, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal para la atención humanitaria de emergencia proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro”.

“Artículo 18.-Programa de retorno, reasentamiento o reubicación. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el registro con posterioridad a la fecha antes antes indicada, esto es, un (1) año después de acaecidos los hechos que dieron origen a la condición la persona solicitante solo tendrá derecho de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, al acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación”.

(Las expresiones resaltadas en negrilla y subraya fuera de texto, corresponden a los apartes objeto de demanda).

El Decreto 2569 de 2000, del cual forman parte las normas acusadas, invoca en sus considerandos el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

Dicho artículo 32, prevé:

“De los beneficios consagrados en esta ley. Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o

cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y

2. Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

Parágrafo. Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”.

Estima la Sala que los textos acusados exceden el espíritu de la Ley 387 de 1997 y particularmente el artículo 32 que ha quedado transcrito.

En efecto, la citada Ley en su artículo 1º define al desplazado como “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El artículo 18, ibídem, establece que la condición de desplazado cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica del mismo, lo cual coincide enteramente con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 2569 de 2000, del cual forman parte los actos acusados.

De tal manera que al establecer las normas acusadas el término máximo de un año, contado a partir del acaecimiento de los hechos que dieron lugar al desplazamiento, para hacer la declaración de desplazado y, por ende, obtener la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, que posibilita la obtención de los beneficios consagrados en la ley, contraría el espíritu de la misma, pues de sus disposiciones no se colige tal término sino, todo lo contrario, que mientras no se logre consolidar y estabilizar socioeconómicamente al desplazado, se mantiene su condición de tal.

Ahora, si la voluntad del legislador hubiera sido la de disponer un término para tal fin, no solamente así lo hubiera consagrado en la Ley 387 sino también en la Ley 962 de 2005, que, entre otros aspectos, modificó el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, así:

“SIMPLIFICACIÓN DEL TRÁMITE DE INSCRIPCIÓN EN EL PROGRAMA DE BENEFICIOS PARA DESPLAZADOS. El artículo 32 de la Ley 387 de 1997, quedará así:

"Artículo 32. Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la

mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.

PARÁGRAFO. Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar."

Como puede observarse, la modificación del artículo 32 se limitó a suprimir como entidad receptora de la declaración de la condición de desplazado a los despachos judiciales y a indicar que el formato único en el que se hace la declaración es el diseñado por la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

Cabe reiterar, lo expresado por esta Sección en sentencia de 25 de enero de 2001 (Expediente ACU-1762, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), en la cual se precisó:

"En este orden de ideas, la Sala entiende, y así lo deben hacer las autoridades relacionadas con el referido fenómeno social, que en cuanto a los desplazados forzados, siempre que se encuentren en esta situación, y tantas cuantas sean las veces que lleguen a estarlo, tienen derecho a beneficiarse de los programas y procedimientos especiales que las agencias estatales tienen que promover para protegerlos y reubicarlos en las condiciones necesarias para que superen satisfactoriamente tal condición...."

Consecuente con lo anterior, debe la Sala declarar la nulidad de los apartes acusados de los artículos 8º, 11, 16 y 18.

Los artículos 16 a 18, 21, 22 y 25 acusados aluden a la “disponibilidad presupuestal” para acceder a la ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia, programas de retorno, reasentamiento y reubicación y de satisfacción de necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación.

La actora estima que dichas normas contrarían los artículos 113, 150, numeral 1, y 189, numeral 11, de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 387, pues propician que las personas en situación de desplazamiento no sean atendidas oportunamente o se les nieguen sus derechos; se atenta contra el interés general que pregona el artículo 1º constitucional ya que condiciona la atención de las personas a los recursos económicos y violan el artículo 2º, ibídem, que consagra los fines del Estado, pues constituye un obstáculo para la realización de esos fines, además de que se vulnera el artículo 93 de la Carta y las normas del Derecho Internacional Humanitario, en especial el artículo 17 del Protocolo II, que prohíbe el desplazamiento forzado, pues el desplazamiento se da por razón directa del conflicto, por lo que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias y conducentes para acoger a la población civil en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

A juicio de la Sala el cargo en estudio no está llamado a prosperar, pues las normas constitucionales y legales que regulan el gasto público imponen la obligación de que todo programa que se adelante debe estar respaldado con una disponibilidad presupuestal.

En efecto, prevén los artículos 345, 350 y 366 de la Carta Política:

“Artículo 345. *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

“Artículo 350. *La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

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

Por su parte, disponen los artículos 38, 39 y 41 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto:

“ARTICULO 38. *En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:*

a) A créditos judicialmente reconocidos;

b) A gastos decretados conforme a la ley;

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339

y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y

d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38/89, artículo 24. Ley 179/94, artículos 16, 55, inciso 1 y 4, artículo 71)”.

“ARTICULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)”.

“ARTICULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación”.

“PARAGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179/94, artículo 17)”.

Es preciso resaltar que la Corte Constitucional en providencias T-025 de 2004 y Auto 176 de 2005, con ponencia del Magistrado doctor José Manuel Cepeda, traídas a colación por el señor Agente del Ministerio Público en este proceso, reconoce el trámite presupuestal que debe dársele a los recursos destinados a la ejecución de proyectos para la población desplazada, así como encuentra razonable la imposibilidad de desembolsar los recursos en una sola vigencia fiscal; no obstante ello insta al Gobierno para que asegure que en efecto el esfuerzo gradual se haga; que no se postergue por la vía de liquidaciones inferiores a lo presupuestado; y no se diluya en partidas o partidas generales, sino que sea sostenido para alcanzar la meta fijada.

El artículo 14 acusado consagra dos causales de exclusión del Registro Único de Población Desplazada: Cuando se establezca que no son ciertos los hechos alegados; **y cuando se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado de participar en los programas y acciones que desarrolle el Estado con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.**

Según la actora, dicha norma viola el artículo 189, numeral 11, de la Carta Política y la Ley 387 en su artículo 18, ya que introduce una sanción de pérdida de los beneficios establecidos, lo que también vulnera los artículos 113 y 150 de la Carta.

Conforme se precisó anteriormente, la segunda causal de exclusión debe declararse nula, por las mismas razones que tuvo en cuenta la Corte Constitucional en la sentencia C-287-07 de 18 de abril de 2007, Magistrado ponente doctor Nilson Pinilla Pinilla para declarar la inexecutable del párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997.

En efecto, dijo la Corte Constitucional en la precitada sentencia, que la Sala prohija en esta oportunidad, que la inflexión empleada en el citado párrafo “cooperará” en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, so pena de consecuencias negativas, le impone al desarraigado una carga desproporcionada y lo responsabiliza de su restablecimiento, siendo que es el Estado quien tiene el deber primario de garantía, además de que olvida que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos que merecen consideración en el trato.

El artículo 20 acusado define la atención humanitaria de emergencia como la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada a fin de **mitigar** las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento transporte de emergencia, elementos de habitat interno y salubridad pública.

A juicio de la actora esta disposición viola los artículos 113 y 150, numeral 1, de la Constitución, en la medida que modifica el artículo 15 de la Ley 387, pues la expresión “mitigar necesidades básicas” reforma el contenido original del artículo 15 de la Ley 387, dado que “mitigar” significa moderar, aplacar, disminuir, suavizar algo riguroso o áspero y la ley ordena garantizar y atender esas necesidades para superar la emergencia humanitaria.

Para la Sala no asiste razón a la actora, pues el artículo 15 de la Ley 387 prevé que la atención humanitaria de emergencia tiene como finalidad “socorrer”, “asistir” y “proteger” a la población desplazada y “atender” sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, etc, acepciones todas estas que no riñen con el concepto de “mitigar” el cual no desdibuja dichas finalidades sino que converge con las mismas, en cuanto envuelve la idea de ayuda y atención, como se infiere de la propia Ley 387 que

en su artículo 4º crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, dentro de cuyos objetivos se encuentra el de neutralizar y “MITIGAR” los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y en su artículo 14, relativo a la PREVENCIÓN del desplazamiento forzado alude a adoptar como medida el desarrollo de acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y MITIGAR los riesgos contra la vida, la integridad personal y los bienes patrimoniales de la población desplazada.

El artículo 21 acusado alude a la PRÓRROGA DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Estima la actora que esta norma vulnera el principio de igualdad, al prever que únicamente pueden acceder a la prórroga de la Atención Humanitaria aquellos desplazados que cumplan con las condiciones de incapacitados físicos o mentales, hombres mayores de 65 años, mujeres cabeza de familia o enfermos terminales, pues establece una discriminación para acceder a los derechos que consagra la Ley 387 para todos los desplazados, por lo que también se vulneran los artículos 113, 150, numeral 1 y 189, numeral 11 de la Constitución Política porque la extinción de derechos es competencia exclusiva del legislador, además de que se violó el principio de la unidad de materia que dispone el artículo 158 constitucional, ya que quiere introducir la atención de las personas de particulares circunstancias siendo que la ley trata un tema específico: el desplazamiento forzado de personas.

Para la Sala la regulación acusada, en lo que atañe al cumplimiento de las condiciones señaladas en el cargo, no tiene vocación de prosperidad, pues el numeral 7 del artículo 10º de la Ley 387 prevé que el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, que corresponde diseñar al

Gobierno, debe brindar atención preferencial especial a las mujeres y niños, viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos, lo que pone de manifiesto a la Sala que puede haber un tratamiento preferencial sin que ello implique necesariamente discriminación.

Ahora, el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, prevé que a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres (3) meses, prorrogables, excepcionalmente.

La Corte Constitucional en sentencia C-278-07 de 18 de abril de 2007, con ponencia del Magistrado doctor Nilson Pinilla Pinilla, declaró inexecutable las expresiones “maximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” y condicionó la exequibilidad del resto del articulado al entendido de que el término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado pueda asumir su autosostenimiento.

De tal manera que el artículo 21 acusado, que supedita la atención humanitaria de emergencia al término de tres meses máximo a que alude el párrafo del artículo 15 de la Ley 387, debe declararse nulo, por las mismas razones que se aducen frente al cargo de violación de los artículos 8, 11, 16 y 18, esto es, que el término limitante para gozar de los beneficios consagrados en la ley, contraría el espíritu de la misma, pues de sus disposiciones no se colige tal término sino, todo lo contrario, que mientras no se logre consolidar y estabilizar socioeconómicamente al desplazado, se mantiene su condición de tal. Además, de que en virtud del pronunciamiento de la Corte a que se ha hecho mención, dicha regulación no está llamada a producir efectos.

El artículo 25 acusado consagra que se entiende por estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación

mediante la cual la población accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación **a través de sus propios medios** o de los programas que para el efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales en el ámbito de su jurisdicción.

Según la actora esta norma viola los artículos 113 y 150, numeral 1, de la Constitución Política, pues modifica los artículos 2º, numeral 5, 3º y 17 de la Ley 387, ya que éstos establecen que es un derecho de los desplazados acceder a soluciones definitivas y que es responsabilidad del Gobierno, mientras que aquél alude a lo propios medios del desplazado; que no puede confundirse el deber de cooperar en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización, con el derecho a exigir y recibir del Estado las medidas necesarias para una solución definitiva, y menos aún con subrogar al Estado en la obligación de iniciar acciones conducentes a la consolidación y estabilización socioeconómica en el marco del retorno, reasentamiento o reubicación voluntarias.

Para la Sala la regulación cuestionada no contraría las normas de orden superior a que alude la demanda pues, la misma no está exigiendo que la estabilización socioeconómica de la población desplazada puede lograrse únicamente por los propios medios del desplazado, sino también a través de los programas que para el efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales en el ámbito de su jurisdicción, lo cual está en consonancia con el artículo 10º, numeral 5, de la Ley 387 de 1997, que señala como objetivo del Plan Nacional diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales que les ofrezcan los medios necesarios para que creen sus propias formas de subsistencia; y con el artículo 17, ibídem, que señala las medidas y acciones

que debe promover el Gobierno para permitir el acceso de la población desplazada a la oferta social, como son los programas productivos, el fomento de la microempresa, la capacitación y organización social, los planes de empleo, etc.

Considera la actora que el artículo 26 acusado, referente a COMPONENTE DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA, en cuanto alude a que tengan preferencia las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda, viola el artículo 13 de la Carta Política, porque establece discriminación no prevista en la Ley 387 (artículos 2º y 17), marginando a los desplazados que no contaban con propiedades o posesiones.

Para la Sala asiste razón a la actora, pues la Ley 387 de 1997 no contempla trato preferencial alguno en relación con el derecho de propiedad o posesión, sino, como ya se vio, la atención preferente se previó en relación con mujeres cabeza de familia, viudas, niños y huérfanos, así como las comunidades, que envuelve un criterio netamente humanitario, desprovisto del económico. Por esta razón procede la declaratoria de nulidad del artículo en estudio.

Finalmente, manifiesta la actora que el artículo 28, referente al RETORNO, en cuanto establece que “Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que la decisión conlleve”, viola los artículos 2º, 11, 49 y 93 de la Constitución Política,

ya que dicha norma pretende sustraer al Estado de la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, olvidando que él dispone de los mecanismos, instituciones y funcionarios para brindar condiciones propicias y efectivas de seguridad y evitar que las personas asuman riesgos que afecten su vida e integridad física. Y que la norma cuestionada legitima una situación de hecho violenta y de alto riesgo para la población que pretende retornar y desconoce los principios rectores del Derecho Humanitario que obligan a las autoridades nacionales a responder por la protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

En relación con este cargo estima la Sala que no le asiste razón a la actora, pues la disposición acusada no está relevando al Estado de sus obligaciones frente a los desplazados, sino regulando una situación muy específica relacionada con la libre voluntad del desplazado de retornar a su lugar de origen a pesar de que se le ponen de presente los riesgos que ello conlleva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

F A L L A :

DECLÁRASE la nulidad de los apartes señalados en negrilla de los artículos 8º, 11, 14, 16, 18, 21 y 26 del Decreto acusado.

DENIÉGANSE las demás súplicas de la demandada.

DEVUÉLVANSE a la actora la suma de dinero depositada para gastos ordinarios del proceso si no fue utilizada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 12 de junio de 2008.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO

Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFIA SANZ TOBON