

DESPLAZADOS-Su condición sólo cesa por consolidación y estabilización socioeconómica: ilegalidad del límite de un año/ CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO-Ilegalidad del límite máximo de un año

La Sala en sentencia de 12 de junio de 2008, proferida dentro del expediente 2002-00036, hizo un análisis de las normas aquí cuestionadas y concluyó que los textos acusados exceden el espíritu de la Ley 387 de 1997, que reglamenta el Decreto 2569 de 2000, del cual forman parte, y particularmente el artículo 32 que ha quedado transcrito. 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-Derecho a beneficios sin límite en el tiempo

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....” En consecuencia, en este caso se dispondrá que se esté a lo resuelto en la sentencia de 12 de junio de 2008, proferida dentro del expediente núm. 2002- 00036.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00189-01

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Actora: DEFENSORIA DEL PUEBLO

Demandado: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La **DEFENSORIA DEL PUEBLO**, 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 parcial de los artículos 8, 11 y 18 del Decreto Reglamentario núm. 2569 de 12 de diciembre de 2000, "**Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones**".

I.-FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

1.- INCOMPETENCIA.

Estima que los actos acusados violan los artículos 84, 189, numeral 11 y 6o de la Constitución Política, ya que no están dirigidos a desarrollar el contenido de la Ley 387 de 1997, sino a adicionar un nuevo requisito, no contemplado en la mencionada Ley, como es el de presentar la declaración de desplazado dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos, situación que imposibilita el ejercicio de los derechos establecidos en la norma original a un numeroso grupo de personas víctimas del desplazamiento.

Advierte que la Ley 387 de 1997, determinó las condiciones para acceder a la protección estatal como consecuencia del fenómeno del desplazamiento forzado, por lo tanto su reglamentación no puede establecer nuevas condiciones.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Manifiesta que es indudable la violación del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, ya que la autoridad pública a través de las normas demandadas, se extralimitó en el ejercicio de las funciones reglamentarias, quebrantando, a su vez, y como consecuencia de dicha extralimitación, el artículo 6°, ibídem.

Destaca que también se infringió el artículo 84 de la Constitución Política, pues los actos acusados establecieron diferentes exigencias de las ya estipuladas en forma precisa y general por el artículo 32 de la Ley 387.

2.- VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCION

Señala que los actos acusados contrarían el artículo 13 de la Constitución Política, ya que dan un trato desigual entre las personas desplazadas que han entregado oportunamente la información sobre el hecho del desplazamiento, otorgándole a estas el acceso a la ayuda humanitaria, y los que no logran el acceso a tales garantías por encontrarse fuera de los términos señalados en el Decreto 2569 de 2000, sin tener en cuenta que ambos grupos se están en idénticas situaciones de hecho.

Recalca que se debe tener en cuenta que los desplazados en muchas ocasiones no pueden hacer las declaraciones que exige la ley dentro de los plazos señalados, por circunstancias generalmente ajenas a su voluntad, como el desconocimiento de la normativa, ocasionado por la lejanía de las zonas rurales de donde provienen o por la falta de información producida por los precarios sistemas de comunicación, máxime cuando se trata de información legal tan específica.

Aduce que otro factor que incide en la no inscripción en los plazos señalados es el temor a las represalias que puedan darse por parte de los causantes del destierro, temor que aumenta si se tiene en cuenta que deben narrar detalladamente los acontecimientos, incluyendo las personas o grupos que los obligaron a migrar.

Agrega que es inhumano exigir el cumplimiento al pie de la letra de las exigencias estipuladas en las normas demandadas, dada la grave situación emocional en que viven los desplazados, ocasionada por la pérdida de todos sus bienes y la sensación

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

de desprotección de las autoridades, por el temor al rechazo, la exclusión social y el miedo a verse estigmatizados y en la mayoría de los casos, por ser testigos de brutales crímenes.

Menciona que los apartes normativos demandados entran en vigencia con posterioridad al 12 de diciembre de 2000, lo que dejaría por fuera de todos los beneficios proporcionados por la Ley 387 de 1997, a las personas que hayan sido desplazadas con anterioridad superior a un año de la fecha de expedición del Decreto Reglamentario, lo que excluye a un número elevado de personas, poniéndolas en desventaja frente a otras que padecen idénticas circunstancias y que sí pueden acceder a los beneficios y protecciones que les otorga la ley.

3.- VIOLACIÓN DIRECTA DE LA LEY

Asegura que los apartes de los artículos acusados atentan contra los principios orientadores de la Ley 387, establecidos en el artículo 2°, los cuales desarrollan una interpretación amplia y garantista, mientras que aquellos propician la restricción de las garantías.

Asevera que el incumplimiento del requisito establecido en los artículos demandados, no desvirtúa la realidad fáctica de las personas desplazadas, por lo que no puede excluirlas de las garantías que les ofrece la ley.

Argumenta que los apartes en cuestión, no responden a necesidades sustentadas en factores como la racionalidad o el equilibrio sino que, por el contrario, perjudican a los grupos discriminados y marginados amparados por el artículo 13 de la Constitución Política.

Anota que la Corte Constitucional en sentencia T 327 de 2001 en relación con la certificación exigida a los desplazados, manifestó que *“en ningún momento se menciona, dentro del contenido de los principios, la necesidad de una declaración por*

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

funcionario público o privado para que se configure la situación de desplazamiento interno”.

Sostiene que los funcionarios de la Red de Solidaridad Social han negado las inscripciones de personas desplazadas, argumentando la presunción contenida en el documento Conpes 2804 de 1995, que establece que quien ha sido desplazado antes de la expedición del citado documento (septiembre de 1995), ha tenido tiempo para estabilizarse económicamente y no requiere de los beneficios. Presunción fácilmente desvirtuable, teniendo en cuenta que en el país el desplazamiento se ha ido agravando y el Estado ha sido incapaz de detener dicha situación y de proteger a las personas ya afectadas, por lo que resulta paradójico que las instancias gubernamentales utilicen la mencionada presunción, siendo que en realidad la situación de las familias desplazadas empeora con el transcurso de los años.

Recuerda que el artículo 18 de la Ley 387 establece que la condición de desplazado cesa únicamente cuando se consolidan y estabilizan socio-económicamente las personas afectadas.

4.- VIOLACIÓN DIRECTA DE LAS NORMAS DE CARÁCTER INTERNACIONAL VIGENTES.

Considera que los apartes demandados vulneran los “*Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados*”, elaborados por las Naciones Unidas, por cuanto estos no establecen ningún tipo de distinción que permita excluir a determinado grupo de desplazados de los beneficios otorgados a otros grupos que, en idénticas circunstancias, sí tienen acceso a dicha protección.

II.- TRAMITE 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.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

II.1-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación -**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**-, a través de apoderado, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones argumentó, en síntesis, lo siguiente:

Que las disposiciones demandadas no han alterado ni modificado el contenido ni el espíritu de la ley, sino señalado pautas para su correcta aplicación.

Manifiesta que no existe extralimitación de las funciones del Gobierno y mucho menos adición de nuevos requisitos.

Que tampoco se violó el principio de igualdad, por cuanto el término de un año que establece el decreto demandado, no desmejora los derechos ya reconocidos en la Ley, sino que lo que se busca es llevar un registro de las personas desplazadas para que otras no les quiten los derechos que tienen y poder prestarles las ayudas que por ley les corresponden.

Señala que es ilógico pensar que un desplazado con situación crítica espere un año para hacer la denuncia o ejercer sus derechos, sin embargo, el hecho de que no presente la declaración, no conlleva la pérdida del derecho a acceder a otros programas que el Estado presta.

Sostiene que el Decreto demandado no restringe los derechos establecidos en la ley y, por el contrario, lo que busca es garantizar la atención humanitaria, organizando y apropiando el presupuesto que debe ser ejecutado dentro de la anualidad respectiva.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Que no existe vulneración de los Principios Generales del Instrumento Internacional de Protección de los Derechos Humanos, ya que ni en la ley, ni en el Decreto reglamentario, se establecen condiciones de desigualdad que menoscaben los derechos concedidos a las personas por el derecho interno.

Afirma que las ayudas humanitarias se reconocen igualitariamente, sin ninguna clase de distinción, y el registro solo es una herramienta técnica que busca identificar a la población desplazada, así como actualizar su información.

III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo se mostró partidario de que se acceda a las pretensiones de la demanda porque, en su opinión, el término consagrado en las disposiciones acusadas es violatorio de los artículos 32 de la Ley 387 de 1997 y artículo 13 de la Constitución Política.

Anota que según diversas sentencias de la Corte Constitucional, como la T-327 de 2001, se ha establecido que el término que consagran los apartes demandados, solo es una herramienta para identificar a la población afectada por el desplazamiento, pero no un requisito imprescindible, porque dicho término o control no puede ir en desmedro de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, que por diversos motivos, como la vulnerabilidad en que se encuentran, el temor que les asiste y las numerosas trabas impuestas por las propias autoridades, en muchas ocasiones no pueden cumplir con el registro.

Añade que la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la condición de desplazado no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción, sino por el hecho cierto del desplazamiento.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Recalca que el establecer un límite temporal para el registro, es vulnerar y restringir el alcance de la Ley y por lo tanto, contrariar la norma de superior jerarquía.

Indica que el término demandado resulta violatorio de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, instrumento contenido en la Resolución 50/98 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, ya que según Sentencia SU-1150/00, Magistrado ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, a pesar de que dichos principios no han sido aprobados mediante tratado internacional, han recibido una gran aceptación por parte de los distintos órganos internacionales, por lo que deben ser tenidos en cuenta por el Estado 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.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Las normas del Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997, parcialmente acusadas, 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 18.-Programa de retorno, reasentamiento o reubicación. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

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.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

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”.

La Sala en sentencia de 12 de junio de 2008, proferida dentro del expediente núm. 2002- 00036, Actora: HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA, hizo un análisis de las normas aquí cuestionadas y concluyó que los textos acusados exceden el espíritu de la Ley 387 de 1997, que reglamenta el Decreto 2569 de 2000, del cual forman parte, 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.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

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 1° 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.

REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA DEL PUEBLO.

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...”

En consecuencia, en este caso se dispondrá que se esté a lo resuelto en la sentencia de 12 de junio de 2008, proferida dentro del expediente núm. 2002-00036.

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 :

ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia de 12 de junio de 2008, proferida dentro del expediente 2002-00036, Actora: HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

**REF: Expediente núm. 2003-00189. ACTORA: DEFENSORIA
DEL PUEBLO.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 19 de junio de 2008.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO

Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFIA SANZ TOBON