

DESPLAZAMIENTO FORZADO - Protección en el ordenamiento interno e internacional / REFUGIADOS - Declaración de Cartagena

El fenómeno del desplazamiento forzado se ha venido incrementando en nuestra Nación a raíz del conflicto interno que se presenta actualmente. El derecho como una ciencia que recoge las inquietudes de la sociedad, en aras de otorgar justicia, no ha sido ajeno a tal fenómeno. En efecto, existen normas en el ordenamiento jurídico interno e internacional, que buscan la protección de los desplazados. En el ordenamiento interno el legislador plasmó en la Ley 387 de 1997, el querer de la Nación de otorgar protección a la población desplazada, igualmente los decretos reglamentarios de la citada norma, recogen esa actitud. En el ordenamiento internacional se encuentran las normas de los Convenios de Ginebra, en especial el artículo 17 del Protocolo II de Ginebra que prohíbe el desplazamiento en los conflictos internos. Ahora, el fenómeno del desplazamiento como objeto de protección, ha tenido un desarrollo reciente en el Derecho Contemporáneo. Antiguamente, se creó la figura del Refugiado, dando un estatus de protección a su condición de inferioridad y precariedad. La Organización de las Naciones Unidas creó al Alto Comisionado Para los Refugiados (ACNUR) con el objetivo de responder a las inquietudes de la población afectada por los conflictos bélicos internacionales, a su vez, en el seno de dicha organización, se profirió la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional. Las guerras de Liberación Nacional y el enfrentamiento entre los Bloques Capitalista y Comunista, originaron miles de desplazados internos que huían de los choques armados buscando protección, el continente Americano no fue ajeno a esas circunstancias. En el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), los Estados Miembros, se reunieron en Cartagena de Indias con el fin de responder al fenómeno del desplazamiento y buscar fórmulas para su atención y prevención, emitiendo la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, texto que en la parte III, párrafo 5, extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados internos. A su vez, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas reiteró tal aplicación analógica. Estas interpretaciones son válidas por las similares circunstancias que envuelven a desplazados y refugiados y además, por la existencia de principios de interpretación jurídica que permiten la aplicación extensiva de los Derechos Humanos.

Sentencia 0268(AC) del 03/05/08. Ponente: JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS. Actor: LUIS EDUARDO SÁNCHEZ DIAZ. Demandado: RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA, INURBE.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS

Bogotá, D.C., Ocho (8) de mayo de dos mil tres (2003)

Radicación número: 73001-23-31-000-2003-0268-01(AC)

Actor: LUIS EDUARDO SÁNCHEZ DIAZ

Demandado: RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA, INURBE.

Referencia: ACCION DE TUTELA

Conoce la Sala de la impugnación presentada por la parte demandada contra la sentencia del 14 de febrero de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se dispuso:

“1. CONCEDER la acción de tutela interpuesta por LUIS EDUARDO SÁNCHEZ DIAZ contra el INURBE -RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GOBERNACIÓN DEL TOLIMA - ALCALDÍA DE IBAGUE.

2. ORDENAR que en el término de 90 días la RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, de inicio a la coordinación y ejecución dentro del ámbito de sus atribuciones, de las acciones correspondientes con las otras entidades del Estado que hacen parte del sistema de atención e información a la población desplazada, con el propósito que los demandantes accedan a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, trabajo en igualdad de condiciones, la prestación del servicio de salud, alimentación y educación, ya sea por sus propios medios o a través de los programas que tenga desarrollado el Gobierno Nacional y las entidades territoriales lógicamente de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales.

3. ORDENAR que la Red de solidaridad social preste la ayuda humanitaria para atender las necesidades básicas de alimentos, vestuario, salud y alojamiento digno y educación para los hijos menores, de acuerdo con la ley.

4. Notifíquese la presente decisión, en caso de no ser impugnada, remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.” (fls. 60 y 61).

I. ANTECEDENTES

1. La petición

Mediante escrito presentado el 21 de enero de 2003, (fls. 4 a 8), Luis Eduardo Sanchez, obrando a nombre propio, presentó acción de tutela en contra de la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda, la Alcaldía de Ibagué, la Gobernación del Tolima y el Inurbe, en procura de la protección de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, integridad personal, vivienda digna, educación y alimentación mínima, los que considera vulnerados al no brindar las demandadas, como es su obligación y deber, protección a la población desplazada por la violencia.

Fundamenta sus peticiones en los artículos 1, 2, 13, 24, 44, 86, 93 y 350 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, y la ley 387 de 1997.

2. Los hechos

De los expuestos por el actor, se destacan los siguientes:

2.1 El actor, vivía en la región del Libano, por graves amenazas de los grupos alzados en armas, se vio en la necesidad de abandonar su lugar de residencia.

2.5 Se trasladó a la ciudad de Ibagué, y ahí el actor, se inscribió ante el Registro Nacional de la Población Desplazada.

2.6 Se afirma que hasta la fecha de presentación de esta acción constitucional, la Red de Solidaridad Social no ha solucionado el problema de vivienda, con planes de construcción del Inurbe y mucho menos nos ha dado luz verde referente al proyecto productivo como garantía del derecho al trabajo y con el cual puedan proveerse una alimentación mínima, teniendo en este momento una situación precaria así como también no se ha prestado la ayuda humanitaria.

3. Actuación de La Presidencia- Red de Solidaridad Social

El 11 de febrero de 2003 (fls. 47 a 52), la Jefe de la Oficina Jurídica de la Red de Solidaridad Social, se opuso a las pretensiones. Al efecto, argumentó lo siguiente:

En relación con a los derechos invocados como violados por la Red de Solidaridad Social, indica que el actor fue inscrito al Registro Nacional de la Población Desplazada, y que en relación con la ayuda humanitaria el actor se encuentra en turno, para su entrega.

En cuanto al subsidio de vivienda, indicó que es necesario que el desplazado formule solicitud al INURBE, conducta esta que el actor no ha desarrollado, según información suministrada por dicha entidad, por lo que la obtención del subsidio para vivienda es imputable exclusivamente a los demandantes.

De otro lado, agregó que el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 señala que es al INURBE al que corresponde desarrollar programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por violencia, como también es a esa entidad a la que corresponde ejecutar la política de subsidios de vivienda urbana. La Red de Solidaridad Social, aclara, únicamente tiene una función coordinadora para la aplicación de mecanismos que permitan brindar asistencia integral a la población desplazada; en tales condiciones no tiene la calidad de ente ejecutor por lo que no puede validamente afirmarse que ha incurrido en una omisión que traiga como consecuencia la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se reclama.

Considera que, para ser beneficiarios del subsidio de vivienda urbana los interesados deben presentarse ante el INURBE a reclamar el formulario de postulación, recibir orientación sobre su diligenciamiento, y la forma en que puede utilizar los recursos del subsidio. Concluyó que atendiendo al artículo 19 de ley 387 de 1997 la Red de Solidaridad Social no tiene competencia para la asignación de viviendas, razón por la que no se puede imputar la violación del derecho a una vida digna.

En cuanto al programa de estabilización socioeconómica, se están realizando las gestiones pertinentes.

Por todo lo anterior se concluyó que no se produjo vulneración a ninguno de los derechos reclamados.

Por su parte el Ministerio de Hacienda afirma que ha cumplido con sus obligaciones legales y constitucionales, proporcionando los desembolsos permitidos a la Red de Solidaridad Social.

Debidamente notificado de la demanda, el Inurbe, guardó silencio.

Las demás entidades manifestaron que se encuentran adelantando las gestiones pertinentes.

4. La providencia impugnada

En fallo del 14 de febrero de 2003 (fls. 54 a 61), el tribunal de primera instancia concedió la acción de tutela interpuesta, por considerar que los hechos narrados por el actor deben entenderse como ciertos, de acuerdo con las pruebas recaudadas en el expediente.

Con relación a cada uno de los derechos tutelados explica, que la población desplazada cuenta para la estabilización socioeconómica de programas que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación, a través de los programas que, para tal efecto, desarrollen el Gobierno nacional y las autoridades territoriales en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Señala que la Red de Solidaridad Social tiene entre sus atribuciones promover con las entidades estatales que integran el sistema nacional para la población desplazada el diseño y la elaboración de proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento, propiciar la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que financien,

adelanten o ejecuten programas o proyectos dirigidos a estos habitantes, así como a garantizar las actividades de cogestión y de cumplir con las funciones de ejecución y coordinación para obtener la solución definitiva y eficaz a la situación socioeconómica de los desplazados, todo lo cual queda supeditado a la ayuda humanitaria de emergencia en atención a los principios de solidaridad y de proporcionalidad, y se ve reflejado en el suministro de alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal, utensilios de cocina, transporte, vestido, salud y educación especialmente para la niñez, todo lo cual se hace dentro de los montos fijados legalmente.

En el caso concreto, estimó el a-quo que, respecto del accionante, la entidad demandada omitió el cumplimiento de los deberes antes señalados por lo que estimó que al grupo familiar de Luis Eduardo Sanchez, se le deberán proteger los derechos constitucionales fundamentales a la vida en condiciones dignas especialmente por la subsistencia, a la vivienda, educación, para lo cual dispuso que la Red de Solidaridad Social debe coordinar y ejecutar las acciones correspondientes con las entidades y organismos estatales competentes para procurar la estabilización socioeconómica, permitiendo así a los demandantes acceder a los programas diseñados para la satisfacción de las necesidades básicas ya sea a través de sus propios medios o de los que desarrolle el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y subsidios autorizados por la ley.

5. La impugnación

Inconforme con la decisión, la Red de Solidaridad Social la impugnó (fls. 95 a 104), manifestando para el efecto, que el tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta lo expuesto en el escrito de contestación de tutela, en el cual se daba a conocer la competencia de la Red de Solidaridad Social y la atención brindada al actor y su familia, la cual se dió conforme con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997.

Así mismo, afirmó la demandada que, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la ley 387 de 1997, ella es una entidad coordinadora que cuenta con instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada, siendo aquellas las que deben asumir las obligaciones de competencia, por lo que no resulta jurídico endilgar responsabilidad alguna a la Red de Solidaridad Social frente a las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales en que se basan los pedimentos de los actores.

A su vez, el Departamento Administrativo de la Presidencia, impugnó la sentencia de primera instancia argumentando que la Red de Solidaridad Social tiene personería jurídica propia y por ende, es a dicha entidad a quién debe tutelarse directamente.

Por último, la Gobernación del Tolima impugnó la decisión manifestando que la Gobernación se encuentra realizando las labores pertinentes para la atención de la población desplazada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

1. La Prohibición del desplazamiento forzado y su protección¹.

Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad² según el artículo 93 de la Carta

¹ Ver al respecto Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp: Ac-4279 de marzo 22 de 2001.

² “El artículo 53 de la Constitución Nacional en su inciso 4º dice: Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. Esta idea es reiterada y expandida por el artículo 93 constitucional, que preceptúa: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

En este orden de ideas, se citan a continuación los Convenios que regulan el tema objeto de este negocio: 3.4.3. Convenio N° 111 “Artículo 5.2: “Todo Miembro, puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultura, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-546 DE 1992. MAGISTRADOS PONENTES: CIRO ANGARITA BARON y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO octubre primero (1º) de mil novecientos noventa y dos (1992).

de 1991 y la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional también traen consideraciones al respecto: El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, ratificado por la ley 171 de 1994 preceptua:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional ha manifestado:

“La aplicación de tales normas a los conflictos armados internos es aún más evidente, por cuanto la Constitución señala que "en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario". Además, incluso en aquellos casos en los cuales no exista norma escrita, las víctimas de los conflictos armados no internacionales se encuentran protegidas por los principios de humanidad, según se desprende no sólo de la Cláusula Martens sino del artículo 94 de la Carta, el cual expresa la misma filosofía de esta cláusula pues precisa que "la enunciación de derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”³.

2. La protección a la población desplazada.

El fenómeno del desplazamiento forzado se ha venido incrementando en nuestra Nación a raíz del conflicto interno que se presenta actualmente. El derecho como una ciencia que recoge las inquietudes de la sociedad, en aras de otorgar justicia, no ha sido ajeno a tal fenómeno. En

³ Corte Constitucional, Sentencia No. C-225 DE 1995. MAGISTRADO PONENTE: DR. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Bogotá, dieciocho (18) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

efecto, existen normas en el ordenamiento jurídico interno e internacional, que buscan la protección de los desplazados.

En el ordenamiento interno el legislador plasmó en la Ley 387 de 1997, el querer de la Nación de otorgar protección a la población desplazada, igualmente los decretos reglamentarios de la citada norma, recogen esa actitud.

En el ordenamiento internacional se encuentran las normas de los Convenios de Ginebra, en especial el artículo 17 del Protocolo II de Ginebra que prohíbe el desplazamiento en los conflictos internos. Ahora, el fenómeno del desplazamiento como objeto de protección, ha tenido un desarrollo reciente en el Derecho Contemporáneo.

Antiguamente, se creó la figura del Refugiado, dando un estatus de protección a su condición de inferioridad y precariedad. La Organización de las Naciones Unidas creó al Alto Comisionado Para los Refugiados (ACNUR) con el objetivo de responder a las inquietudes de la población afectada por los conflictos bélicos internacionales, a su vez, en el seno de dicha organización, se profirió la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados⁴ y su Protocolo Adicional⁵.

Las guerras de Liberación Nacional y el enfrentamiento entre los Bloques Capitalista y Comunista, originaron miles de desplazados internos⁶ que huían de los choques armados buscando protección, el continente Americano no fue ajeno a esas circunstancias. En el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), los Estados Miembros, se reunieron en Cartagena de Indias con el fin de responder al fenómeno del desplazamiento y buscar fórmulas para su atención y prevención, emitiendo la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados⁷, texto que en la parte III, párrafo 5, extendió las normas de los refugiados a las situaciones de violencia generalizada y a los desplazados

⁴ Aprobada en Colombia mediante la Ley 35 de 1961.

⁵ Aprobado en Colombia mediante la Ley 65 de 1979.

⁶ “*Se estima que, actualmente, existen más de 24 millones de desplazados internos en el mundo y la cifra aumenta cada día más*”. Goldman Robert, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Aplicable a los Desplazados Internos en Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo VI. IIDH, San José, 1996. Pág 287.

⁷ Cartagena de Indias, 1984.

internos. A su vez, la Declaración de San José⁸ sobre Refugiados y Personas Desplazadas reiteró tal aplicación analógica⁹. Estas interpretaciones son válidas por las similares circunstancias que envuelven a desplazados y refugiados¹⁰ y además, por la existencia de principios de interpretación jurídica que permiten la aplicación extensiva de los Derechos Humanos¹¹.

Aplicable al caso concreto, encontramos que los desplazados tienen derecho a la vivienda, como lo expresa el artículo 21 de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (Norma prevalente en el derecho interno conforme al artículo 93 de nuestra Carta Magna), el artículo 51 de Nuestra Constitución y el artículo 2 de la ley 387 de 1997, tal derecho del cual es titular la población desplazada, ya había sido reconocido anteriormente por esta Sala¹².

Por todo esto, la Sala encuentra que es preciso y necesario que las autoridades cumplan con la Constitución y la Ley, y en casos como estos, la autoridad debe otorgar especial protección a las personas que se encuentran en debilidad manifiesta, conforme lo establece el artículo 13 de nuestra Carta Magna, especialmente en situaciones como la que hoy es objeto de análisis, donde se encuentran en conexidad derechos de la población que es objeto de un desplazamiento forzado.

La jurisprudencia ha entendido que la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc...

En este sentido, la H. Corte Constitucional ha expresado:

“Todos estos preceptos y los valores constitucionales y humanitarios

⁸ San Jose de Costa Rica, 1994.

⁹ Artículo 16.

¹⁰ Iniciando a la transgresión del derecho a permanecer en su domicilio y el disfrute de una vida pacífica.

¹¹ “En igual sentido el principio de la prevalencia de los derechos o principio pro- homine como es conocido en el derecho internacional, otorga en una interpretación un rango prevalente a aquella que permite el ejercicio o goce de un derecho frente a aquellas que lo limitan, anulan o restringen^{11”}.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp: AC-4279.

que los inspiran se ven amenazados y con certeza vulnerados cuando la familia, no por propia voluntad sino por la fuerza de circunstancias externas que escapan a su control, tiene que abandonar su territorio y el lugar de su domicilio para, al huir de los violentos, sobrevivir aún en condiciones angustiosas y preservar, cuando menos, la esperanza de un futuro regreso o de nuevas oportunidades de subsistencia “¹³.

Esta posición también ha sido compartida por esta Corporación:

“Los desplazados, según se desprende de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, son personas que se han visto forzadas a abandonar su residencia y migrar a otras regiones del territorio nacional, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o amenazados en razón del conflicto armado, de la violencia generalizada o de violaciones a los derechos humanos. Ello los somete a situaciones afrentosas, lesivas de la dignidad humana, porque al ser desarraigados de su medio y obligados a abandonar su residencia y bienes materiales indispensables para proteger su vida y la de sus familias, se les vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la libre circulación, etc ¹⁴”.

El Derecho de los Refugiados comprende dos (2) vertientes, las cuales son el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho del Desplazamiento Interno, como fuentes jurídicas que se encuentran comprendidas en el mismo conjunto.

El Refugio y el Desplazamiento, tienen bastante similitudes, la diferencia ocurre en la situación específica según la cual, si la posible víctima hace una migración dentro de su mismo país, será un desplazado interno, bien sea a raíz de un conflicto o por situaciones de persecución, y a su vez, si ha logrado traspasar la frontera inmediatamente adquiere la condición de Refugiado.

Incluso el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), ha tratado el tema haciendo la misma distinción:

“Señalar la preocupante situación de los desplazados en el interior de sus países, cuyo desarraigo obedece esencialmente a

¹³ Ibídem.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia AC-9855 de mayo 4 de 2000. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro.

las mismas razones que generaron la salida de refugiados al exilio, con la única diferencia de que no cruzaron una frontera internacional¹⁵”

Pero, la necesidad de atención y urgencia se conserva tanto en el desplazamiento como en el refugio, en esta idea, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de la OEA de 1984, determina:

“Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran”

Es por esto que en aplicación del principio de la protección extensiva de los derechos y en desarrollo de las razones aquí anotadas, es aplicable plenamente al desplazamiento interno, el estatuto de los Refugiados, así como también las normas y principios que lo complementan, por ejemplo, el principio de no devolución, pues el Derecho de los Refugiados y de los Desplazados tienen una misma columna según la cual se protege a la persona de la persecución y el desarraigo.

3. El Principio de la Carga Dinámica de la Prueba en el Derecho de los Refugiados y en el Derecho de los Desplazados.

La aplicación del principio de la carga dinámica, que trae como consecuencia la inversión de la carga de la prueba a la parte que tenga mayor facilidad para comprobar o no un hecho, no es un postulado aplicado únicamente en el derecho interno.

En efecto, en el derecho comparado y en el derecho internacional también encontramos la aplicación de estos principios. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto lo siguiente:

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Documento de Trabajo: Declaración de Cartagena, Diez Años Después”, en *Memoria Coloquio Internacional, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, ACNUR-IIDH, San José, IIDH, 1995, pág 51.

“ la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado.

Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar los hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno¹⁶”.

Entonces, el principio de la Carga Dinámica de la Prueba tiene varias aplicaciones, entre las cuales está el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados.

Esta situación, la contempla el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en su Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado:

*“Es un principio de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, aun cuando en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. **En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda**¹⁷”*

El citado Manual conocido también como el Manual de Ginebra

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, párrs 135 y 136. En este mismo sentido: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Godínez Cruz, Sentencia de fondo del 20 de enero de 1989, párrs 141 y 142.

¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado*, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, septiembre de 1979.

sobre Refugiados, ha sido un elemento de Guía por las diferentes Cortes en el mundo, es así como la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos hace referencia expresa al citado Manual en casos como el Hatían Refugee Center¹⁸, así también la Corte Suprema del Canadá ha hecho tal referencia en el caso Singh¹⁹ y en otros casos de Refugiados, de la misma manera la Cámara de los Lores²⁰, cita éste documento, convirtiendo a este Manual en un referente obligatorio en los casos de Refugio.

Esta situación ha sido contemplada por la H. Corte Constitucional:

“PRESUNCION DE LA BUENA FE-Desplazados internos

*En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, **debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares.** En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. **Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado.** Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado²¹”. (Nergrillas y subrayas de la Sala).*

El Caso Concreto.

En situaciones como la que hoy es objeto de estudio, esta Sala ya se ha manifestado anteriormente, en tales situaciones se indicó^{22 23}:

¹⁸ U.S. Supreme Court McNARY v. HAITIAN REFUGEE CENTER., INC., 498 U.S. 479 (1991) 498 U.S. 479 McNARY, COMMISSIONER OF IMMIGRATION AND NATURALIZATION, ET AL. v. HAITIAN REFUGEE CENTER, INC., ET AL. CERTIORARI TO THE UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE ELEVENTH CIRCUIT No. 89-1332 Argued October 29, 1990 Decided February 20, 1991

¹⁹ Canadian Supreme Court of Justice, Case Singh et al, v. Minister of Employment and Immigration. 1985 1 S.C.R.

²⁰ House of Lords, R. v, Secretary of State for the Home Department (1988). England Law Reports 193.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia, T-321 de marzo 26 de 2001. M.P: Marco Gerardo Monroy.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp: AC-0393 de julio 11 de 2002, C.P: German Rodríguez, entre otras.

En el caso bajo estudio, el demandante, aduciendo la condición de desplazado, solicitan la protección de los derechos a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, al trabajo, a una vivienda digna, alimentación mínima, por parte de la entidad demandada, por considerar que ésta es la encargada de coordinar y brindar la protección necesaria a la población desplazada, gestiones no adelantadas por la Red de Solidaridad Social.

Del expediente se concluye que el señor Luis Eduardo Sánchez y su familia, se encuentran inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada reconociéndoseles con tal hecho su calidad de desplazado por la violencia, por lo cual tienen derecho a los beneficios establecidos en la ley 387 de 1997.

La ley en cita define que ostentan la calidad de desplazados las siguientes personas:

“Es desplazado 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 a humanitario u a otras circunstancias emanadas de las situaciones interiores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PAR.- El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”

b. Actuación de la Red de Solidaridad Social en el caso concreto:

Luego de inscritos en el Registro Único a la Población Desplazada se efectuaron las siguientes gestiones.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. AC-2456 de febrero 27 de 2003.

La actor y su familia se encuentran en turno, para recibir ayuda humanitaria.

En relación con el subsidio de vivienda y proyectos productivos no aparece demostrado que la Red de Solidaridad Social haya realizado la gestión necesaria para asesorar al núcleo familiar del señor Luis Eduardo Sanchez, al respecto de estos asuntos, pues según lo establecido en el Decreto 951 de 2001 en su artículo 24 numeral, ordinal 1.3 es obligación de tal entidad además de las previstas en el artículo 1º del Decreto 2569 “ *1.3 Elaborar las propuestas de estabilización socio económica en la perspectiva del retorno o la reubicación, de acuerdo con la situación objetiva de las familias desplazadas.*”

En tales condiciones, resulta evidente que éste núcleo familiar actualmente carece de condiciones de sostenibilidad económica, pues no se ha logrado hasta el momento por parte de la entidad demandada, generar una situación que les permita a los actores conseguir la estabilización socioeconómica consistente en la satisfacción de las necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación; las que, en el caso concreto, sólo se traducen en vivienda y proyectos productivos, que les permitan incorporarse en la dinámica económica y productiva para que les sea posible vivir en condiciones mínimas dignas de existencia.

En otras palabras, si bien la Red de Solidaridad Social prestó atención, ésta fue precaria, por lo que se ven afectados los derechos a la vida en condiciones dignas, a una vivienda digna y al trabajo, al no contar el actor con un proyecto productivo que le permita obtener ingresos para su mantenimiento y el de su familia, toda vez que no aparece demostrado que frente al caso sub-examine, la Red de Solidaridad Social haya dado estricto cumplimiento al mandato contenido en el artículo 25 del Decreto 2569 de 2000, con evidente vulneración de los derechos fundamentales indicados.

El artículo 25 citado se dispone:

“Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población

desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, 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 sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.”

Sobre la vivienda digna en los casos de desplazamiento forzado, esta Sala había expresado anteriormente:

“Ahora bien, el derecho a la vida lleva consigo el concepto de dignidad entendiendo que se debe proporcionar una vida digna al ciudadano, condición que le permite a éste satisfacer las mínimas necesidades del ser humano como lo son la salud, la alimentación y la vivienda.

....

En cuanto al derecho a la vivienda digna encontramos en la Constitución la siguiente referencia:

“Art. 51.- Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.

El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Este derecho tiene como objetivo permitir el desarrollo de los postulados del Estado Social de Derecho en el sentido de permitir la satisfacción de las necesidades de la comunidad y la democratización de la propiedad.

....

El constituyente plasmó con este artículo, la intención de otorgar a las personas la posibilidad de acceder a una vivienda como un medio de satisfacción de necesidades básicas y a su vez, quizá dejar en claro la función social de la propiedad y su papel democrático al permitir a todos los ciudadanos incluyendo a los marginados, el disfrute de la vivienda:

" El déficit de la vivienda, urbana y rural, es uno de los graves problemas básicos de la sociedad colombiana, especialmente para los sectores medios y populares. La actividad edificadora y urbanizadora tiene enormes implicaciones e incidencia directa en el estímulo a la producción, generación de empleo, elevación de las condiciones de vida,

dignificación de la persona humana, su entorno familiar, social y ambiental.

La vivienda, dotación de servicios, acceso a las líneas de crédito de fomento, hacen parte, entre otros, de los derechos y aspiraciones de los ciudadanos. El proceso de marginalidad social, reflejados en los tugurios, hacinamiento y rancherías; en las ciudades y los campos, carentes de servicios básicos y de

condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de una vida decorosa. La especulación de la tierra y la presencia delictual de los llamados "urbanizadores piratas"; el enriquecimiento sin causa basado en el acaparamiento " lotes de engorde " que se sustraen a la actividad edificadora; la concentración financiera, urbanizadora, productora de materiales y de construcción de vivienda, mediante organización monopólica de consorcios, que condicionan y manejan el mercado de la propiedad raíz y su financiación, son varios de los elementos que caracterizan la situación de la actividad edificadora y dificultan la dotación de vivienda al alcance de los estratos medios y populares.

En este horizonte, la propuesta constitucional se orienta a dar respuestas de solución a través de formas solidarias, mediante el impulso a la organización

asociativa, democratización del crédito y utilización social y racional del suelo.²⁴

Es la intención del constituyente de democratizar el crédito para vivienda, combatir el hacinamiento y los tugurios, satisfacer las necesidades humanas, y dar un tratamiento digno a la persona lo que determina que una disposición que impide a un grupo de personas marginadas acceder al disfrute de la vivienda y a la democratización del crédito vulnera los preceptos de nuestra Constitución.

La obligación del Estado de mejorar la calidad de vida como una finalidad social, es la que hoy determina que una norma no puede atender en contra de un beneficio para un grupo de personas que en el caso concreto reúnen unas condiciones especiales de marginalidad, que necesitan de una efectiva protección de sus derechos fundamentales, por lo tanto para este caso, el Estado no puede arguir un rigorismo legal que no fue creado para estas circunstancias y determinar que no se pueda satisfacer las necesidades de un grupo de personas bajo una norma, que trata a tales personas como desiguales e indignas de merecer un mejor trato en aras de satisfacer sus necesidades básicas²⁵.

²⁴ Gaceta Constitucional, Informe de La comisión V en su informe - ponencia para primer debate en plenaria ante la Asamblea Nacional Constituyente.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. Ac-4279.

En consecuencia, dada la manifiesta vulneración a los derechos a la vivienda digna, vida en condiciones dignas y trabajo, la Sala modificará el fallo impugnado a través del cual se concedió la tutela solicitada por el actor.

No ocurre lo mismo con los otros derechos, pues respecto de éstos la Red de Solidaridad Social realizó lo que le correspondía.

Frente al tema presupuestal²⁶, la Sala, en anteriores ocasiones, como ya se expuso ha tutelado los derechos de los desplazados, sin ordenar rubros o apropiaciones presupuestales diferentes.

Por lo expuesto, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: Modifícase la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 14 de febrero de 2003 por el Tribunal Administrativo del Tolima. En su lugar, se dispone:

1º- Tutelánse los derechos fundamentales a la vida y a una vivienda dignas y al trabajo invocados por el demandante.

Para hacer efectivo el amparo que aquí se concede, la Red de Solidaridad Social deberá en el término improrrogable de 48 horas, iniciar las gestiones necesarias con el fin de brindar la asesoría pertinente al señor Luis Eduardo Sanchez, para que éste pueda adelantar los trámites necesarios ante el INURBE con el fin de procurar su reinstalación y la de su familia en el municipio

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp: Ac-0393. C.P: German Rodríguez.

del cual fue desplazado o, de no ser esto posible, en la ciudad de Ibagué, a través de los programas de vivienda que dirige tal instituto.

En el mismo término, iniciará las diligencias necesarias para que se brinde capacitación al mencionado señor Sánchez Díaz, con el fin de que éste pueda recibir formación en el desarrollo de actividades económicas, en forma tal que pueda, posteriormente, presentar un programa de desarrollo de una actividad económica que le permita llevar una existencia digna junto con su familia.

2º- Niéganse las demás pretensiones.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia a las partes por telegrama u otro medio expedito que asegure su cumplimiento, en forma indicada en el artículo 30 del decreto-ley 2591 de 1991.

TERCERO: Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: Envíese copia de este proveído al tribunal de origen.

COPIESE y NOTIFIQUESE. CUMPLASE

JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS RICARDO HOYOS DUQUE
Presidente

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

