

Sentencia T-189/11

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Criterios y normas que deben tenerse en cuenta

Referencia: expediente T-2815414

Acción de tutela instaurada por María Telvia Angulo Bonilla, contra Acción Social.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal.

Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro de la acción de tutela instaurada por María Telvia Angulo Bonilla, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, y la Sala Décima de Selección de la Corte, mediante auto de octubre 14 de 2010, lo eligió para su revisión.

I. ANTECEDENTES.

María Telvia Angulo Bonilla promovió acción de tutela en junio 3 de 2010, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social, aduciendo vulneración de los derechos a la vida digna y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenidos en la demanda.

1. La señora María Telvia Angulo Bonilla manifestó que en agosto 13 de 2009 se desplazó junto con su familia de la vereda Impilbi del Carmen, en el municipio de Tumaco (Nariño), a la ciudad de Villavicencio (Meta), en cuanto recibió amenazas “del frente 42 de las FARC”, que reclutaron y posteriormente desaparecieron a su compañero permanente, y su hija “SINDY MAYERLY BENÍTEZ ANGULO, fue abusada sexualmente por miembros de este mismo grupo” (f. 1 cd. inicial).

2. Indicó que debido al desplazamiento, se reubicó en Villavicencio sin su compañero permanente y en compañía de sus dos hijas “Zully G. Benítez Angulo de 19 años de edad” y “Keila Laleska Benítez Angulo de 16 años de edad”. Igualmente señaló que se reencontró con su hija “Sindy Mayerly Benítez Angulo, quien se había venido con anterioridad en razón al acceso carnal que había sufrido” (f. 1 ib.).

3. Lo anterior fue declarado por ella en agosto 19 de 2009 ante la Defensoría del Pueblo de Villavicencio, pero a la fecha no ha sido notificada de la resolución donde se le incluya en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD (f. 1 ib.).

4. En febrero 8 de 2010, amparada en el artículo 23 de la Constitución, solicitó mediante derecho de petición que se le expidiera copia de la resolución de inclusión en el RUPD, pero a la fecha no ha recibido respuesta (fs. 1 y 2 ib.).

5. Por ello, pidió ordenar a Acción Social que se le incluya junto con su núcleo familiar en el RUPD, para acceder a todos los derechos que tiene como desplazada (f. 7 ib.).

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

1. Derecho de petición presentado por María Telvina Angulo Bonilla en febrero 8 de 2010, dirigido a Acción Social. (f. 9 ib.).

2. Certificación de estudios de Zully Benítez Angulo, expedida en agosto 9 de 2001 por el Director de la Escuela Nuestra Señora de Fátima de San Andrés de Tumaco (f. 10 ib.).

3. Carné del Sisben de Zully y Keila Laleska Benítez Angulo, expedidos el 13 de abril de 2008 en Tumaco (fs. 11 y 12 ib.).

C. Respuesta de Acción Social.

El Jefe de la Oficina Jurídica pidió declarar improcedente la acción de tutela, debido a que “encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto: La declaración resulta contraria a la verdad, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000” (f. 32 ib.).

Por otro lado, en cuanto a la notificación de la resolución, indicó que “una vez emitida la Resolución N° 500010759 de fecha 8 de septiembre de 2009, fue enviada a la Unidad de Atención y Orientación UAO, donde mediante UTMET UTP 5000113926 de fecha 15 de septiembre de 2009, fue remitida citación a la accionante a la dirección Calle 25 A N° 14-36 de esta ciudad, aportada en la Diligencia de Declaración, con el fin de que se acercara a la UAO para notificarse personalmente de la Resolución y recibiera una copia de la misma, para que en el evento en que no estuviera de acuerdo con la decisión, pudiera interponer los recursos de ley” (f. 33 ib.).

Señaló que a pesar de haber enviado la citación aludida, la señora Angulo Bonilla no se acercó a notificarse, por lo cual fue notificada por edicto, fijado el 7 de diciembre de 2009 y desfijado el 21 de diciembre de 2009 (f. 33 ib.).

Así mismo, con relación al derecho de petición interpuesto por la accionante, indicó que una vez verificada la base de datos de esa entidad, se constató que el mismo fue contestado con fecha abril 23 de 2010 y enviado a la dirección aportada por la peticionaria (f. 33 ib.).

D. Actuación en primera instancia.

Después de admitir la acción (f. 21 ib.), el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio citó a la señora María Telvia Angulo Bonilla, para que ampliara “los hechos de la demanda de tutela y demás circunstancias específicas sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados mediante la acción interpuesta” (f. 21 ib.), a raíz de lo cual la actora declaró (f. 22 ib.):

“Antes vivía en Tumaco, y me vine en el 2007 a Villavicencio donde permanecí hasta el 2008, y luego me regresé... y nuevamente volví el 10 de agosto de 2009 a esta ciudad. Me

desplacé de Tumaco, porque me atacó la guerrilla, y por eso nos vinimos para Villavicencio a donde un hermano de mi esposo, luego en el 2008 volvimos a Tumaco porque yo había dejado a mis hijas con mi mamá, pero la guerrilla me amenazó, me violaron una hija, y me quitaron las cosas y dañaron la casa que tenía, por eso como me dieron ocho minutos para salir de allá, nos vinimos todos con mi familia para Villavicencio.”

Manifestó que de la Resolución del 8 de septiembre de 2009, expedida por Acción Social, no recibió notificación, conociendo no haber sido inscrita en el RUPD por haber sido incluida en 2007 en un seguro de riesgos profesionales de Seguros Bolívar, “ cuando trabajé en un restaurante donde me afiliaron, y por eso fui a la compañía mencionada, quienes me dieron una constancia de solicitud de cancelación de la póliza para esa época” (f. 23 ib.). La señora Angulo Bonilla anexó la solicitud de cancelación de la póliza ante Seguros Bolívar, la cual realizó en agosto 1° de 2008 (f. 24 ib.).

El referido Juzgado, mediante fallo de junio 21 de 2010, resolvió no tutelar los derechos de la actora, al considerar que contra la resolución que le había negado la inclusión en el RUPD “procedían los recursos de ley, como el de reposición y en subsidio apelación, los que nunca interpuso... deduciéndose con ello que en su momento contó con otros medios de defensa judicial que le hubieran permitido controvertir la decisión adoptada” (f. 92 ib.).

Así, no halló vulneración de los derechos invocados, ya que la entidad accionada desarrolló los procedimientos de ley, tendientes a que la señora Angulo Bonilla pudiera hacer uso de su derecho de defensa (f. 94 ib.).

E. Impugnación.

En junio 28 de 2010, la señora María Telvia Angulo Bonilla impugnó el fallo referido, al considerar que “con respecto a la carga de la prueba, aunque no era mi deber, aporte unos elementos suficientes para demostrar mi arraigo en esta ciudad, pero que no fueron valorados con los criterios de la lógica, la sana crítica... generando mi desamparo constitucional” (f. 99 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, mediante

providencia de agosto 11 de 2010 confirmó la decisión recurrida, al estimar que “no puede pretender la señora MARÍA TELVIA ANGULO BONILLA, que mediante esta acción excepcional se ordene su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- y por ende, se desacaten las actuaciones administrativas, que por demás, en el presente caso, no se pueden tachar de inmotivadas o desajustadas a la ley, cuando además subsiste otro medio de defensa judicial, como lo es recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa, en procura de la revocatoria de la resolución que alega ha vulnerado sus derechos fundamentales” (f. 7 cd. 2.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Esta Corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Se determinará si hubo vulneración, por Acción Social, de derechos fundamentales de María Telvia Angulo Bonilla y su núcleo familiar, al negarle la inscripción en el RUPD porque, según la entidad, la declaración efectuada por la actora “resulta contraria a la verdad”.

Tercera. La acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Dado que las personas desplazadas son merecedoras de especial protección, por haber sido colocadas en situación dramática y soportar cargas injustas, que es urgente contrarrestar para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes, esta Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela. Así ha reiterado¹:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados,

y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”

Al respecto, recuérdese que el desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio el drama que en distintas oportunidades esta Corte lo ha calificado de “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”²; o “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”³.

Así mismo, esta corporación ha indicado⁴: “El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad.”

Cuarta. Criterios y normas que deben tenerse en cuenta al momento de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte ha reseñado, en diversas oportunidades, cómo debe ser el proceso de inclusión de una persona en el Registro Único de Población Desplazada y los criterios que deben guiar a los funcionarios receptores de la declaración y evaluación, a la hora de definir sí el solicitante tiene o no derecho a ser inscrito. Así, ha sido clara al señalar que la inscripción carece de efectos constitutivos, en cuanto únicamente cumple la finalidad de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y ser instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desarraigados.

También ha indicado que las normas sobre desplazamiento y, en particular, las que orientan a los servidores encargados de diligenciar el registro, deben interpretarse y aplicarse bajo los

siguientes enfoques: (a) “las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado”⁵; (b) “la favorabilidad”⁶; (c) “el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima”⁷; y, (d) “la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”⁸.

En virtud de lo anterior, se han desarrollado unas reglas relativas a la inscripción de una persona en el Registro Único de Población Desplazada, que han de ser tomadas en consideración, a saber:

i. Los servidores públicos deben informar de manera oportuna y completa a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que debe surtir para exigirlos⁹.

ii. Los servidores que reciben la declaración y diligencian el registro, sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin¹⁰.

iii. En virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el servidor público considera que la declaración o la prueba es contraria a la verdad, debe demostrarlo, no constituyendo comprobación suficiente de mendacidad, per se, las inconsistencias intrascendentes o superables que se infieran de la declaración del probable desplazado¹¹.

iv. La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma, que se tenga en cuenta la condición particular de los desplazados, que incide a su favor.

v. Que no se efectúe la declaración dentro del término de un año, como está definido en la norma vigente, no puede conllevar efectos determinadamente excluyentes, pues además de vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los desarraigados, desconoce instrumentos internacionales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, cuya fuerza vinculante ha sido reconocida por la Corte Constitucional¹².

Así las cosas, la condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción que conduzca al

abandono del lugar habitual de residencia, obligando a movilizarse a otro lugar, dentro de las fronteras de Colombia.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1. La señora María Telvia Angulo Bonilla considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, por la negativa de Acción Social a inscribirla junto con su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada, por suponerse que su declaración es contraria a la verdad, impidiéndosele así acceder a los diferentes beneficios otorgados por el Gobierno Nacional.

Después de admitir la acción (f. 21 cd. inicial.), el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, decidió citar a la señora María Telvia Angulo Bonilla a rendir declaración para que ampliara lo manifestado en la demanda de tutela (f. 36 ib.).

En dicha declaración la actora indicó que efectivamente vivía en Tumaco, pero entre 2007 y 2008 estuvo radicada en Villavicencio, a donde regresó el 10 de agosto de 2009, después de un regreso transitorio a Tumaco, donde la guerrilla de nuevo la amenazó, vejó a una hija suya, le quitó sus pertenencias y le dañaron la casa (f. 22 ib.).

5.2. El Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio negó la tutela pedida, al estimar que contra la resolución que le había negado a la actora la inclusión en el RUPD “procedían los recursos de ley, como el de reposición y en subsidio apelación, los que nunca interpuso... deduciéndose con ello que en su momento contó con otros medios de defensa judicial que le hubieran permitido controvertir la decisión adoptada” (f. 92 ib.).

Impugnada esa decisión, el Tribunal Superior Distrito Judicial de Villavicencio, Sala de Decisión Penal, la confirmó, al estimar que la actora no podía pretender que la acción de tutela sea el mecanismo idóneo para lograr su inscripción en el RUPD, desacatando actuaciones administrativas motivadas y ajustadas a la ley, cuando además subsiste el medio de defensa judicial de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, en procura de la revocatoria de la resolución que, según alega, ha vulnerado derechos fundamentales suyos (f. 7 cd. 2).

5.3. De tal manera, se aprecia que la razón para no otorgar el reconocimiento es apreciativa

(la valoración de la declaración) y no sustancial. Sin embargo, refulge el derecho material reclamado, siendo una finalidad primordial del Estado la protección de la comunidad, particularmente la que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, cuyos derechos fundamentales deben ser resguardados por las autoridades, máxime si está en juego la subsistencia digna de quienes se hallan en tal situación, como palmariamente ocurre con las personas desplazadas.

Teniendo en cuenta lo que se ha venido expresando y los precedentes constitucionales citados en la cuarta consideración de este fallo, referente a las reglas relativas a la inscripción de una persona en el RUPD, las autoridades encargadas del análisis de los hechos al no proceder a la inscripción de la actora, omitieron considerar que, en virtud de los postulados de la buena fe (art. 83 Const.), “deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante” 13. Si el servidor público supone que en la declaración o en la prueba se falta a la verdad, “debe demostrar que ello es así; los indicios deben tenerse como prueba válida; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad”14.

La señora Angulo Bonilla aclaró que aparecía en una póliza de la Compañía de Seguros Bolívar S.A., en el régimen de riesgos profesionales, en Villavicencio, debido a que fue afiliada en 2007, al laborar en un restaurante cuando su primer desplazamiento, pero luego regresó transitoriamente a Tumaco y se había pedido la cancelación de la póliza (f. 23 ib.).

Cabe señalar que ni la entidad accionada, ni los despachos judiciales de instancia, allegaron o realizaron algún tipo de actuación probatoria que desvirtuara lo manifestado por la accionante; al contrario, a folio 24 del cuaderno inicial se puede observar copia de la cancelación de la póliza.

5.4. Por otro lado, que se estime, como fue expresado en las instancias, que sea necesario agotar una vía gubernativa en lugar de acudir al amparo constitucional, desconoce que esta corporación ha reiterado que “cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos... en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la

jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso. Por lo tanto, la Sala concluye que en principio la acción de tutela es procedente en el presente caso.”¹⁵

La preceptiva instrumental no puede aceptarse como una especie de autorización para que el Estado eluda sus obligaciones y despoje de la atención debida a los desplazados, argumentando presuntas inconsistencias, para negarles la ayuda tendiente al mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de sus posibilidades vitales.

Por todo lo anterior, la Sala no encuentra justificado que la entidad demandada se oponga a incluir en el Registro Único de Población Desplazada a la señora María Telvia Angulo Bonilla y su núcleo familiar, por la suposición de que una declaración suya resulta “contraria a la verdad”, sin tener en cuenta que la real condición de desplazado es el factor que debe motivar la inclusión del particular en ese Registro.

En consecuencia, al resultar procedente la solicitud de la demandante, para ampararle los derechos invocados se revocará el fallo proferido en agosto 11 de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, que confirmó el adoptado en junio 21 del mismo año por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, negando el amparo solicitado.

En su lugar, debe concederse a María Telvia Angulo Bonilla y a su familia la protección de los derechos fundamentales reclamados, disponiéndose que en el término máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de este fallo, el Coordinador de la Unidad Territorial de Acción Social de Villavicencio, o quien haga sus veces, si aún no lo ha efectuado, realice los trámites pertinentes para concretar su inscripción en el RUPD y se empiece a hacer efectivo el beneficio integral que les corresponde.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en agosto 11 de 2010 por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, que confirmó el adoptado en junio 21 del mismo año por

el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, negando el amparo solicitado.

Segundo.- En su lugar, se dispone CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y los demás que conlleven la superación de los efectos del desplazamiento forzado, de la señora María Telvia Angulo Bonilla y su núcleo familiar.

Tercero.- En consecuencia, ORDÉNASE a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por conducto del Coordinador de la Unidad Territorial de Acción Social de Villavicencio, o quien haga sus veces, que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, si no lo hubiere efectuado, realice los trámites pertinentes para que la señora María Telvia Angulo Bonilla y su unidad familiar sean inscritas en el Registro Único de Población Desplazada y empiecen a ser beneficiarias de la ayuda que corresponda.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr., entre otras, las sentencias T-746 de septiembre 15 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo y T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 T-227 de 5 de mayo de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

3 SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 T-334 de mayo 4 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

5 T-468 de junio 9 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

6 T-025 enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 T-1094 de noviembre 4 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 T-025 enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 T-563 de mayo 26 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra

10 T-1073 de octubre 21 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería.

11 T-447 de junio 15 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

12T-721 de julio 21 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

13 T-563 de mayo 26 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

14 T-563 de 2005.

15 T-563 de mayo 26 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.