

Sentencia T-284/10

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedencia excepcional para el amparo de derechos fundamentales de la población desplazada

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Requisitos para ser incluido cuando se tiene la condición de desplazado/REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Producción de cultivos ilícitos no puede ser causa para la exclusión del registro

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZANDO-Procede inscripción en el RUPD si no existe razón distinta a la producción de cultivos ilícitos

Referencia: expediente T-2.488.229

Accionante: Diana Patricia Manco Ochoa.

Demandado: Acción Social

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil diez 2010

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo de tutela proferido en única instancia por el Juzgado Único Administrativo del Circuito Barrancabermeja - Santander, dentro del expediente T-2.488.229, escogido por la Sala de Selección Número Doce, mediante Auto del 9 de diciembre de 2009, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

La señora Diana Patricia Manco Ochoa, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Regional Magdalena Medio, al considerar que la mencionada entidad le vulneró sus derechos al mínimo vital, a la protección de la niñez, a la igualdad, de petición y al debido proceso en razón a que no le fue autorizada su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social, sin darle oportunidad de controvertir la decisión en sede administrativa.

## 2. Reseña fáctica

La accionante manifiesta que es desplazada de la vereda Montecarmelo del Municipio Villanueva - Bolívar razón por la cual, el 4 de septiembre de 2009, rindió declaración juramentada ante el Defensor del Pueblo de Barrancabermeja y, mientras la entidad demandada valoraba su situación y decidía sobre su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, se ubicó junto con su núcleo familiar en el albergue temporal del Servicio Jesuita de Refugiados, en adelante SJR.

El 10 de septiembre de 2009, Acción Social profirió la Resolución No. 680810822, por la cual decidió negar la inscripción de la accionante y de su núcleo familiar en el RUPD toda vez que, de acuerdo con la declaración rendida ante el Defensor del Pueblo, la solicitante manifestó que la amenaza de la cual fue objeto por parte de los grupos armados al margen de la ley se debió a la cancelación, con ocasión a la erradicación de la cual fue objeto, de las actividades ilícitas que venía desarrollando razón por la cual, tuvo que abandonar su lugar de residencia.

A juicio de Acción Social, las personas desplazadas con ocasión de la erradicación de cultivos ilícitos no tienen derecho a acceder a los programas de apoyo que se han creado para esta población ya que el desplazamiento no se deduce de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, lo que constituye causal para negar la inscripción en el RUPD, según lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

La Resolución fue notificada tanto por edicto, en las instalaciones de la Unidad de Atención y Orientación UAO de Barrancabermeja, como personalmente a la accionante el 29 de septiembre de 2009.

### 3. Fundamento de la demanda

Manifiesta la accionante que se violaron sus derechos de defensa y de contradicción pues la razón por la cual no interpuso los recursos procedentes contra la Resolución No. 680810822, es que la misma se le notificó por edicto, no obstante que había acudido de forma reiterada a la entidad en aras de obtener la notificación personal de la mencionada Resolución.

### 5. Oposición a la demanda

La entidad demandada fue notificada de la acción de tutela interpuesta pero no intervino en el proceso.

## II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA

### 1. Decisión de instancia

El Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja, en sentencia proferida el 29 de septiembre de 2009, decidió rechazar por improcedente la acción de tutela.

Al respecto sostuvo que dado que la actora no interpuso los recursos procedentes contra la Resolución No. 680810822 proferida por Acción Social dentro del término que tenía para ello, en atención al carácter subsidiario de la acción de tutela, la misma resulta improcedente.

La decisión no fue impugnada.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para examinar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2 Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si Acción Social vulneró los derechos fundamentales de la

señora Diana Patricia Manco Ochoa al no incluirla en el Registro Único de Población Desplazada argumentando que, antes de originarse el desplazamiento, se dedicaba a cultivos ilícitos y que, por tal razón, no podía tenerse como destinataria de los programas de ayuda para la población desplazada.

Preliminarmente, esta Sala indicará si la acción de tutela es procedente para garantizar los derechos de la accionante y de su núcleo familiar y sí, adicionalmente, es el mecanismo idóneo para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada aún cuando la persona interesada no haya interpuesto los recursos administrativos y judiciales a su alcance para tales efectos.

En ese contexto, esta Sala reiterará la jurisprudencia constitucional acerca de (1) la procedibilidad excepcional de la acción de tutela para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, analizando si el agotamiento de la vía gubernativa es requisito de procedibilidad para presentar la acción y, (2) las condiciones para ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

#### 4. Requisito de procedibilidad de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada<sup>1</sup>, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007<sup>2</sup>, señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya

protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.”

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

En consecuencia, de conformidad con lo indicado, se concluye que la acción de tutela es el mecanismo eficaz e idóneo para amparar los derechos fundamentales que puedan verse amenazados con ocasión al desplazamiento forzado. En el caso subexámine, la Sala encuentra que, en efecto, la acción de tutela instaurada por la señora Diana Patricia Manco Ochoa resulta procedente pues, a través de ella se ampara de manera precisa y oportuna sus derechos e intereses, lo cuales considera amenazados por la entidad accionada al no incluirla en el Registro Único de Población Desplazada.

5. Condiciones para ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada. Reiteración de jurisprudencia

5.1 La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazado surge de la concurrencia de dos factores (i) la migración de su lugar de residencia, dentro de las fronteras del país y, (ii) que la misma, haya sido causada por hechos de carácter violento<sup>5</sup>. En efecto ha indicado la Corte que “Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, (...) de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”<sup>6</sup>.

De conformidad con lo anterior, esta Corporación ha señalado que, si respecto de una persona determinada, concurren las circunstancias que den lugar a la condición de desplazado, ésta tiene derecho a recibir la protección especial por parte del Estado<sup>7</sup>.

5.2 Con la finalidad de otorgarle a esta población la protección inmediata de sus derechos, el legislador, a través de la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de

Colombia”, le impuso al Estado Colombiano la responsabilidad de “formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómico de los desplazados internos por la violencia”<sup>8</sup>, de conformidad con la aplicación de principios como “subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado Colombiano”<sup>9</sup>.

En aras de prestar el servicio integral que la población desplazada requiere y de mensurar el problema social, la mencionada ley creó un programa de atención, el cual inicia con la inscripción de los afectados al Registro Único de Población Desplazada RUPD y cuyo objetivo es identificar a las personas que se encuentren en estado de indefensión debido al desplazamiento, para que puedan acceder a los beneficios contemplados en la ley, de modo que se obtenga un manejo adecuado de los recursos públicos destinados a otorgar las ayudas humanitarias y de los programas de estabilización económica<sup>10</sup>.

5.3 La Corte ha indicado que la condición de desplazado no se otorga en razón a la inscripción en el RUPD, procedimiento reglamentado en el Decreto 2569 de 2000, pues no se trata de “un acto constitutivo del desplazamiento forzado sino de una herramienta técnica que busca identificar a la población y actualizar la información de atención y seguimiento de los servicios prestados”<sup>11</sup>

En el mencionado decreto se establecieron las reglas para que proceda la inscripción de la población vulnerable en el Registro Único de Población Desplazada, generándose una relación directa entre la inclusión en el RUPD y la obtención de las ayudas humanitarias. Por ello, esta Corporación ha sido enfática en señalar que la interpretación y aplicación de la normatividad relativa a la inscripción debe ser examinada de acuerdo con las circunstancias que dieron lugar al desplazamiento en cada caso concreto<sup>12</sup> de conformidad con las normas de derecho internacional integradas al bloque de constitucionalidad, el principio de favorabilidad, el de buena fe y la prevalencia del derecho sustancial, evitándose con ello la vulneración de los derechos fundamentales<sup>13</sup>. Lo anterior, bajo la consideración de que la inscripción en el RUPD no puede convertirse en un obstáculo que no permita que la población desplazada obtenga la atención a la que tienen derecho.

5.4. En el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 se establecieron las causales de

improcedencia del registro en el RUPD indicando que “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:

(i) Cuando la declaración resulte contraria a la verdad; (ii) cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho del desplazamiento; y (iii) cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de ocurridas las circunstancias que motivaron el desplazamiento”.

La Corte se ha pronunciado al respecto y, específicamente, en relación con la segunda causal ha manifestado que las razones objetivas y fundadas que lleven a considerar si una persona ostenta o no la calidad de desplazado deben ser valoradas partiendo del principio de la buena fe, sobre el particular, ha señalado:

“a la hora de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento.

(ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva del ámbito privado<sup>14</sup>.

(iii) En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia”<sup>15</sup>.

En este sentido, de conformidad con lo señalado, esta Corporación ha indicado que las autoridades deberán analizar a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad, y prevalencia del derecho sustancial, aquellas razones que de manera objetiva y fundada puedan determinar la inexistencia de situación de desplazamiento por no coincidir con las

circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, esta Sala de Revisión entrará a resolver el caso sometido a su consideración.

## 6. Caso concreto

Corresponde a la Sala determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró los derechos fundamentales de la accionante, al negarle la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, argumentando que la circunstancia de haberse dedicado a los cultivos ilícitos con anterioridad a su desplazamiento, no encaja en los supuestos de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, a través del cual se determina la calidad de desplazado.

Sobre el particular, advierte la Corte que el problema de los cultivos ilícitos ha sido abordado por las autoridades del Estado como un problema de orden social que exige medidas direccionadas a obtener la erradicación, la sustitución y la reincorporación de quienes se encuentran en esa actividad al marco de la legalidad.

En ese escenario, el gobierno ha puesto en marcha distintos programas encaminados contribuir con la disminución de la producción de los cultivos ilícitos, a través de los cuales se implementan procesos de desarrollo integral y sostenible que les permiten a los cultivadores alcanzar una estabilidad económica y social. Para ello, se crearon procesos de erradicación y fomentaron proyectos especiales con alternativas productivas para estas personas<sup>16</sup>.

En el anterior contexto, considera la Corte que la sola circunstancia de haber declarado la accionante que, como antecedente de su desplazamiento, estaba la erradicación de los cultivos ilícitos que tenía en su predio, no es suficiente para que se niegue su condición de desplazada y el consiguiente registro.

Es necesario corroborar si, independientemente de si estaba o no en la actividad de cultivos ilícitos, su desplazamiento se produjo como consecuencia de presión de grupos al margen de la ley y si, por consiguiente, se satisfacen los criterios legales y jurisprudenciales sobre la condición de desplazado.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la aplicación de la normatividad debe ser

examinada de conformidad con las circunstancias que dieron lugar al desplazamiento y en concordancia con los principios de favorabilidad y de buena fe, razón por la cual Acción Social deberá determinar en cada caso si se observan las reglas previstas para proceder a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

De este modo se dispondrá que Acción Social evalúe la declaración rendida por la señora Diana Patricia Manco Ochoa, adelante los estudios que sean del caso, y decida teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional y sin que la circunstancia de haber incurrido en la actividad de cultivos ilícitos pueda tenerse como determinante, per se, para negar la inclusión en el registro.

Por lo anterior, esta Sala revocará el fallo judicial que denegó el amparo solicitado por el accionante y, en consecuencia, ordenará a la entidad demandada que, en el término de tres días siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a determinar las circunstancias que generaron el desplazamiento y, si no existe una razón distinta a la producción de los cultivos ilícitos que suponga a decidir la exclusión del registro, incluya a la accionante y a su núcleo familiar en el RUPD, conforme a las consideraciones expuestas.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el trece (13) de octubre de 2009, por el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja. En su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, de petición y debido proceso de la señora Diana Patricia Manco Ochoa, por las razones y en los términos de esta Sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Magdalena Medio que proceda a determinar las circunstancias que generaron el desplazamiento y, si no existe una razón distinta a la producción de los cultivos ilícitos que suponga a decidir la exclusión del registro, incluya a la accionante y a su núcleo familiar en el RUPD, conforme a las consideraciones expuestas.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 M.P. Catalina Botero Marino.

4 Ver Sentencia T-821 de 5 de octubre de 2005 M.P. Catalina Botero Marino E

5 Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Ver Sentencia T-227 de 5 de mayo de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, además se pueden consultar entre otras T-327 de 26 de marzo de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 27 de marzo 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-025 de 22 de enero de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-740 de 6 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería.

7 Ver Sentencia T-787 de 19 de agosto de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

8 Inciso primero del artículo 3° de la Ley 387 de 1997.

9 Inciso segundo, Ibídem.

10 Ver Sentencia T-042 del 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Sentencia T- 006 de 16 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12 Ver entre otras, la Sentencia T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 Sentencia T-006 de 16 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Sentencia T-327 de 26 de marzo de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Sentencia T-821 de 5 de octubre de 2007 M.P. Catalina Botero Marino.

16 Con la finalidad de obtener óptimos resultado con la implementación de esta política de Gobierno, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional implementó programas como “Gestión Presidencial Contra Cultivo Ilícitos; Familias Guardabosques y de Proyecto Productivos”, encaminados a otorgarles ayudas a las familias dedicadas a la producción de cultivos ilícitos. [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)