

Sentencia T-319-09

Referencia: expedientes T-2140336 y T-2140335.

Acciones de tutela interpuestas por los señores Rolando Incel Perea y Jorge Iván Álvarez Rodríguez contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., siete (07) de mayo de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Juan Carlos Henao Pérez y María Victoria Calle Correa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias dictadas por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urao, el 5 de septiembre de 2008, dentro de los expedientes T-2140336 y T-2140335.

Mediante auto del veintinueve (29) de enero de 2009, la Sala de Selección número 01 de esta Corporación decidió seleccionar los procesos de tutela radicados bajo los números T-2140336 y T-2140335 para su revisión ante la Corte, resolviendo acumularlos para ser fallados en la misma sentencia atendiendo a la igualdad de materia que ostentan.

I. ANTECEDENTES.

Los señores Rolando Incel Perea (expediente T-2140336) y Jorge Iván Álvarez Rodríguez (expediente T-2140335) presentaron acciones de tutela por separado, en julio 21 y agosto 12 de 2008, respectivamente, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la honra, a la protección especial y prevalente de

los niños y niñas, a la paz, al trabajo, a la seguridad social, a la salud y a la vivienda digna. Solicitan que se ordene a la entidad demandada suministrar o expedir las autorizaciones correspondientes para el acceso a todas las ayudas humanitarias a las que tienen derecho en su calidad de desplazados.

1. Hechos.

1. Expediente T-2140336.

* El señor Rolando Incel Perea relata que es desplazado del departamento de Antioquia desde el 26 de abril de 2007.

* Indica que no ha recibido ninguna ayuda humanitaria de “Acción Social” y que a la fecha dicha entidad no le ha dado respuesta alguna, viéndose sometido él y su familia a una vulneración más de sus derechos fundamentales “a causa del desplazamiento forzado del cual [son] víctimas”.

* Sostiene que ha acudido a la Unidad de Atención y Orientación a Población en Situación de Desplazamiento -UAO- y que en esa entidad le han manifestado que le van a colaborar con las ayudas humanitarias a las cuales tiene derecho, pero que hasta la fecha aún no le han hecho efectiva la entrega de las mismas.

* Informa que no tiene Sisben y que tiene cuatro hijos menores de edad.

1.2. Expediente T-2140335.

* El señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez manifiesta que, como consecuencia de la violencia, tuvo que desplazarse del municipio de Betulia al municipio de Urrao.

* Expone que actualmente se encuentra incluido junto con su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- con el código de declaración número

515053, “valorada en 2001”.

* Asevera que desde que se desplazó al municipio de Urao no ha recibido la totalidad de las ayudas de emergencia y que cada vez que se acerca a la Personería Municipal le indican que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- no ha enviado “nuevos listados con beneficiarios de ayudas”.

* Finalmente señala que se encuentra en una situación económica difícil y que con lo que gana no es suficiente para cubrir sus necesidades básicas ni las de su familia.

2. Respuesta de la entidad demandada.

La Subdirectora de Atención a la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- dio respuesta a las acciones de amparo oponiéndose a su prosperidad.

Expone que para acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997 se requiere que la persona se encuentre inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, previa declaración de los hechos de quien alega su condición de desplazado, que debe surtir de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la misma norma y en el artículo 8 del Decreto 2569 de 2000, reglamentario de la Ley 387 de 1997.

Señala que, una vez revisada la base de datos del Registro Único de Población desplazada, se pudo constatar que los señores Rolando Incel Perea y Jorge Iván Álvarez Rodríguez no figuran en ella, de lo cual se deduce que no han rendido la declaración de los hechos que generaron su desplazamiento ante el Ministerio Público o que dicha declaración no ha sido allegada a la Unidad Territorial correspondiente para su valoración. Presupuesto sin el cual la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- no puede incluir a ninguna persona, pues es necesario respetar y surtir el trámite establecido legalmente para ello.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Urao, con fecha 5 de septiembre de 2008, profirió fallo negando el amparo solicitado por el señor Rolando Incel Perea para sus derechos

fundamentales y de su familia como desplazados por la violencia, por considerar que son improcedentes las pretensiones del accionante y que la entidad accionada ha obrado conforme a la ley y no le ha vulnerado ningún derecho, en virtud que éste no ha cumplido los requisitos formales para tener derecho a la atención humanitaria de emergencia y demás beneficios para los desplazados, pues, en efecto, no ha rendido la declaración de los hechos ante las autoridades a que se refiere el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 962 de 2005.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao, el 5 de septiembre de 2008, emitió otro fallo por medio del cual negó también el amparo de los derechos fundamentales, propios y de su familia, solicitado por el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez, esgrimiendo idénticos argumentos y razones a los expuestos en la sentencia que resolvió la acción de tutela precitada.

III. Pruebas relevantes que obran dentro de los expedientes.

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Rolando Incel Perea (fl 4).

* Fotocopia de la constancia expedida por la Personería Municipal de Urrao, Antioquia, mediante la cual se señala que el señor Rolando Incel Perea se encuentra incluido en el "Sistema de Población Desplazada (SIPOD), que para esos efectos tiene la Acción Social de la Presidencia de la República, con el código número 538095" (fl. 5).

* Registro Civil de Nacimiento de Yulisa Incel Quejada, nacida en septiembre 24 de 2007 (fl. 6).

2. Expediente T-2140335.

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez (fl. 4).

* Fotocopia de la constancia expedida por la Personería Municipal de Betulia, Antioquia, mediante la cual se señala que el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez se encuentra

incluido en el “Sistema de Población Desplazada (SIPOD), que para esos efectos tiene la Acción Social de la Presidencia de la República, con el código N° 515053” (fl. 5).

IV. ACTUACIÓN EN SEDE DE REVISIÓN.

1. Con el fin de obtener elementos de juicio adicionales para mejor proveer en el presente caso, mediante auto del veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador decretó las siguientes pruebas:

“OFICIAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Subdirección de Atención a la Población Desplazada, en la calle 7 No. 6-54, oficina 305, de la ciudad de Bogotá, para que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, informe con destino a los procesos de tutela de la referencia, acompañando la documentación respectiva:

(i) Si los señores Jorge Iván Álvarez Rodríguez y Rolando Incel Perea, identificados con las cédulas de ciudadanía números 3.641.921 y 15.487.930, respectivamente, se encuentran actualmente inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, y, si ello es así, a partir de qué fecha.

(ii) Si esa entidad ha brindado a los señores Jorge Iván Álvarez Rodríguez y Rolando Incel Perea algún tipo de ayuda humanitaria y, de ser así: (a) en qué ha consistido, (b) por qué valor, y (c) en qué fecha les ha sido entregada”.

2. La accionada guardó silencio ante los requerimientos efectuados por esta Corporación.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por los señores Rolando Incel Perea y Jorge Iván Álvarez Rodríguez al no entregarles las ayudas humanitarias que solicitan.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala abordará los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; (ii) la protección constitucional de la población desplazada; (iii) el Registro Único de Población Desplazada; (iv) la ayuda humanitaria de emergencia. De acuerdo con las reglas jurisprudenciales sobre su entrega y prórroga. Con fundamento en lo anterior, (v) la Sala procederá al análisis de los casos concretos para determinar si hay lugar o no a conceder la protección invocada.

3. Procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.

3.1. Esta Corporación en varias oportunidades ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y expedito para la protección oportuna de los derechos fundamentales de la población desplazada, pues, aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria¹ que garantizan tal resultado, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad y extrema urgencia en la que se encuentra este grupo de personas². Al respecto, en la Sentencia T-563 de 2005 se indicó:

“Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones 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, a pesar de la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, 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 caso³”.

En el mismo sentido, en Sentencia T-496 de 2007 la Corte expuso:

“Ahora bien, 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 tutela⁴.

Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales”.

3.2. Teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia y las condiciones particulares de los casos bajo análisis, resulta claro que, aunque en principio los accionantes tienen otros medios de defensa judicial para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales, las circunstancias en que se encuentran debido a la condición de desplazados por la violencia que invocan, hacen que dichos medios no sean idóneos ni eficaces, haciendo que la acción de tutela se torne procesalmente válida. Por lo tanto, la Corte procederá a abordar el análisis de fondo.

4. La protección constitucional de la población desplazada.

El artículo 13 de la Constitución Política señala que “[el] Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Las circunstancias en las que se encuentra la población víctima del desplazamiento forzado la sitúa en una posición de desigualdad que le impone al Estado el deber imperativo de atender sus necesidades “con un especial grado de diligencia y celeridad”⁵, lo cual implica adoptar las políticas necesarias para que cese la vulneración de sus derechos fundamentales y para que los mismos puedan restablecerse a su estado anterior⁶. Sobre el particular, en la sentencia T-025 de 2004, que recogió de manera amplia la jurisprudencia trazada por esta Corporación en la materia, la Corte precisó lo siguiente:

“De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe

adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-7. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos8”.

En ese orden de ideas, el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 “[p]or 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”, define la condición de desplazado en los siguientes términos:

“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 Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Esta Corporación ha reconocido en reiterada jurisprudencia que las víctimas del desplazamiento forzado, dada su especial condición de vulnerabilidad, marginalidad y masiva violación de sus derechos fundamentales9, adquieren la condición de sujetos de especial protección constitucional. Al respecto, en la Sentencia T-585 de 2006, expresó:

“En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos

fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida ; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen ; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social . Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional , lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social”.

La jurisprudencia constitucional también ha sostenido que existen algunos “derechos mínimos” de la población desplazada, los cuales deben ser satisfechos por las autoridades competentes bajo cualquier circunstancia, “puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”¹⁰. Entre esos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, a la salud, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica¹¹. Además para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica.

5. El Registro Único de Población Desplazada.

5.1. El artículo 4° del Decreto 2569 de 2000 establece que el Registro Único de Población Desplazada es “una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia”. La Corte ha precisado que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada no es el acto constitutivo que otorga la calidad de desplazado, pues tal y como lo señala el artículo 4° anteriormente

citado, éste es simplemente un herramienta de carácter técnico.

5.2. Esta Corporación ha sostenido en numerosas oportunidades que la calidad de desplazado por la violencia¹² es producto de los hechos que dan lugar al desplazamiento y no de la declaración que sobre ellos hagan las autoridades públicas o privadas¹³, pues “la protección de los derechos fundamentales de aquellas personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa del conflicto armado, no puede condicionarse a una certificación expedida por determinada autoridad a partir de una valoración subjetiva de una serie de hechos que se presentan a su consideración. Una conclusión contraria desconocería el carácter material de la Constitución y la eficacia directa que caracteriza los derechos fundamentales”¹⁴. También ha señalado que para que se pueda hablar de desplazamiento forzado es necesario que se den dos condiciones esenciales: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación¹⁵.

En sentencia T-025 de 2004, la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación indicó que toda persona que haya sido objeto de desplazamiento forzado tiene el derecho a ser registrada como tal de forma individual o con su núcleo familiar.

5.3. La Ley 387 de 1997 y su Decreto reglamentario 2569 de 2000 establecen el procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Según estas normas la persona que alega la condición de desplazado deberá rendir una declaración sobre los hechos que dieron origen a su desplazamiento ante la autoridad competente¹⁶.

Por su parte, el artículo 7º del Decreto 2569 de 2000 dispone que la declaración “deberá ser remitida en forma inmediata por la autoridad receptora, a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción”. La norma consagra que el incumplimiento de este mandato da lugar a la correspondiente investigación disciplinaria.

La Corte, en Sentencia T-006 de 2009, aclaró que la verificación de la situación fáctica del desplazamiento y las causales de exclusión del Registro Único de Población Desplazada, “deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta las normas de derecho internacional integradas al bloque de constitucionalidad¹⁸, el principio

de favorabilidad, el principio de buena fe y la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho”, pues con ello se evita la vulneración de los derechos fundamentales de la población de desplazados.

6. La ayuda humanitaria de emergencia. Reglas jurisprudenciales sobre su entrega y prórroga.

El artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, define como atención humanitaria de emergencia aquella “ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.

Esta Corporación ha señalado que la entrega de la ayuda humanitaria hace parte de los “derechos mínimos” de la población desplazada y constituye una expresión del derecho fundamental al mínimo vital, “ya que el fin constitucional que [con ella] se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes”¹⁹ de dicha población.

El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 indicaba que a la atención humanitaria de emergencia se tenía derecho por un tiempo máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3). Sin embargo, la sentencia C-278 de 2007 declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 precitado, y executable el resto del párrafo en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta cuando el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Dijo entonces la Corte:

“Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho “por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades

nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

(...)

[L]a Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable para el agraviado, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social”.

En estas condiciones, el término de tres (3) meses que establecía el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 era un límite temporal muy rígido que resultaba insuficiente para atender de forma eficiente las necesidades de la población desplazada y no respondía a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos. Sin embargo, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de la norma precitada, es posible la prórroga de la ayuda humanitaria hasta cuando el desplazado logre su autosostenimiento socio-económico, lo cual deberá evaluarse en cada caso particular²⁰. Todo ello, siempre y cuando la persona cumpla con las condiciones legales y jurisprudenciales exigidas para ser considerada como tal.

7. Análisis de los casos concretos.

Conforme a los hechos, pruebas y jurisprudencia reseñada, descendiendo al caso de los expedientes acumulados, esta Sala entra a determinar si la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales de los señores Rolando Incel Perea (expediente T-2140336) y Jorge Iván Álvarez Rodríguez (expediente T-2140335).

Por su parte, la Subdirectora de Atención a la Población Desplazada sostiene que el señor Rolando Incel Perea no figura inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y que ni siquiera rindió declaración ante el Ministerio Público o esa declaración no llegó a la Unidad Territorial de Antioquia para ser valorada, razones por las cuales no es posible entregarle ayuda humanitaria, oponiéndose a que se amparen los derechos invocados.

El fallo que se revisa le da la razón a la entidad accionada, porque considera que el accionante efectivamente no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 962 de 2005, pues no ha declarado los hechos ante las autoridades mencionadas en esa norma, y por eso tampoco ha podido ser enviada a la Red de Solidaridad Social para ser valorada.

La Corte procede a examinar, en primer lugar, si el señor Rolando Incel Perea es realmente una persona desplazada por la violencia dentro del territorio nacional, como lo exige el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, connotación que corresponde a una situación de hecho y no a un reconocimiento de autoridad pública, según reiterada jurisprudencia constitucional.

Dentro del material probatorio que reposa en el expediente se aprecia copia de una constancia expedida por el Personero Municipal de Urrao (Antioquia), de fecha 7 de julio de 2008, la cual indica que el señor Rolando Incel Perea se encuentra inscrito en el Sistema de Población Desplazada (SIPOD), con el código 538095 y necesita apoyo institucional²¹. Obra también la fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Rolando Incel Perea, según la cual nació en Urrao (Antioquia) el 10 de mayo de 1962²².

Cabe recordar que el Magistrado Sustanciador en sede de revisión, mediante auto del 22 de abril de 2009 (oficio OPTB-083 del 23 de abril de 2009), solicitó a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que informara si el señor Rolando Incel Perea se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, si ha recibido ayuda humanitaria desde que fecha y en qué ha consistido. Dicha entidad no envió información. Por tanto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1995, deben tenerse por ciertos los hechos a los cuales no dio respuesta.

Con los elementos de juicio analizados la Sala concluye que el accionante es realmente

un desplazado por la violencia, junto con su familia, desde el 26 de abril de 2007, y que no ha recibido ayuda humanitaria.

Siendo evidente que el desplazamiento forzado y sus consecuencias tienen la característica de permanentes o continuados hasta cuando desaparezcan las causas que los originan, es indiscutible que la acción de tutela reúne el requisito de la inmediatez, pues las consecuencias todavía persisten a pesar del tiempo transcurrido desde el desplazamiento (26 de abril de 2007) hasta la presentación de la tutela (21 de julio de 2008).

Ahora bien, de la constancia expedida por el Personero Municipal de Urrao se infiere que efectivamente el señor Rolando Incel Perea se presentó en esa dependencia del Ministerio Público e informó su desplazamiento forzado, siendo obligación del Personero recibirle la declaración correspondiente y enviar oportunamente copia de la misma a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- para su evaluación. Si omitió cumplir esa obligación, no es aceptable ahora responsabilizar al accionante, víctima de la violencia, de ser el causante de la no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, pues como lo ha señalado esta Corporación, “la Red de Solidaridad no puede trasladar los efectos de las omisiones de las autoridades encargadas de tomar las declaraciones y de efectuar la inscripción de las víctimas del desplazamientos en el RUPD, a estos últimos, sino que su obligación es remediar la situación y brindar una respuesta oportuna a las solicitudes de los desplazados”²³.

7.2. En el expediente T-2140335, correspondiente a la demanda de tutela del señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez, este afirma que en su condición de desplazado del municipio de Betulia al de Urrao fue inscrito con su grupo de familia en el Registro Único de Población Desplazada, bajo el código de declaración No. 515053, y valorado en el año 2001, pero que no ha recibido la totalidad de las ayudas de emergencia, ni los demás beneficios a que tiene derecho por ley, pues se encuentra en situación económica difícil y lo que devenga no le alcanza para cubrir sus necesidades básicas, ni las de su familia. Por eso considera que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- está vulnerando sus derechos fundamentales.

La Subdirectora de Atención a la Población Desplazada se opone a las pretensiones del

accionante y sostiene que éste no se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, por lo que deduce que no rindió la declaración de los hechos en los términos descritos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997.

El fallo del Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao le da credibilidad a las afirmaciones de la Subdirectora de Atención a la Población Desplazada, en el sentido de que el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez realmente no ha rendido declaración de los hechos del desplazamiento en los términos consignados en el artículo 32 de la Ley 962 de 2005, y concluye afirmando que por esa omisión del accionante la entidad demandada no puede inscribirlo en el Registro Único de Población Desplazada, ni prestarle la ayuda humanitaria que ordena la ley, por lo cual los derechos fundamentales del accionante no han sido vulnerados ni amenazados.

La Sala estima necesario determinar, en primer lugar, si el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez tiene o no la condición de desplazado por la violencia inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, como él lo afirma, o todo lo contrario, como lo pretende la parte accionada.

Para aclarar esta situación el Magistrado Sustanciador solicitó a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada, mediante auto del 22 de abril de 2009 (oficio OPTB-083 del 23 de abril de 2009), que hiciera llegar informe, con la respectiva documentación, acerca de si el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y desde qué fecha; e igualmente si le ha prestado ayuda humanitaria y desde cuándo. Esa entidad omitió rendir el informe solicitado, por lo que ha de tenerse por cierto lo afirmado por el accionante, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. Por lo demás, la entidad accionada no ha demostrado lo contrario.

Así las cosas, el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez debe tenerse como un desplazado por la violencia, inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, que ha recibido alguna ayuda humanitaria para sí y su familia. En otras palabras, se trata de un caso de prórroga de ayuda humanitaria.

Teniendo en cuenta que esta Corporación, en Sentencia C-278 de 2007, declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3)

más” del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, hoy en día es posible la prórroga de la ayuda humanitaria hasta cuando el desplazado logre su autosostenimiento socio-económico. No hay entonces ningún impedimento jurídico para acceder a las pretensiones del accionante, pues tratándose de un estado permanente de vulneración de sus derechos fundamentales, concurre el presupuesto de inmediatez de la acción de tutela.

7.3. De lo dicho la Sala concluye que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha vulnerado los derechos fundamentales que invocan los accionantes. Por consiguiente, se procederá a revocar los fallos de instancia, que negaron el amparo de los derechos reclamados y, en su lugar, se concederá la tutela de los mismos y se ordenará a la entidad demandada, si aún no lo ha hecho, (i) que inscriba al señor Rolando Incel Perea junto a su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y le haga entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, así como a las demás ayudas a que tienen derecho; y (ii) que entregue al señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez la prórroga de la ayuda humanitaria hasta tanto el estado de vulnerabilidad en que se encuentra cese. Evidentemente el fenecimiento de dicha condición no puede depender de constataciones adelantadas por la propia accionada, que ha mostrado negligencia no sólo en la entrega de la ayuda humanitaria a que los actores tienen derecho, sino en la misma contestación del requerimiento realizado por esta Corporación (mediante oficio OPTB-083 del 23 de abril de 2009). Por este motivo, la Sala requerirá al Defensor del pueblo para que, además de controlar el pleno cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, efectúe un seguimiento a la situación de vulnerabilidad que aqueja a los accionantes.

7.4. Finalmente la Sala hace un llamado a prevención a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- para que en adelante proporcione oportunamente la información que los jueces de tutela le soliciten y particularmente la Corte Constitucional, conforme a lo previsto en el artículo 50 del Decreto 2067 de 199124

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao el 5 de septiembre de 2008, que negó la tutela presentada por el señor Rolando Incel Perea. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales del accionante (Expediente T-2140336).

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao el 5 de septiembre de 2008, que negó la tutela presentada por el señor Jorge Iván Álvarez Rodríguez. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales del actor (Expediente T-2140335).

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Territorial de Antioquia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, si aún no lo ha hecho, que inscriba de manera inmediata al señor Rolando Incel Perea y a su núcleo familiar en el Registro único de Población Desplazada y, consecuentemente, en el Sistema Único de Registro de Desplazados.

CUARTO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que realice todas las gestiones necesarias para que, en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, le entregue al señor Rolando Incel Perea, y a quienes componen su núcleo familiar, compañera permanente e hijos, efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria a que tienen derecho, los oriente adecuadamente y los acompañe para que accedan a los demás programas de atención para población desplazada, especialmente en lo que respecta a los servicios de salud y educación para los hijos menores del accionante, y tengan acceso a los programas de estabilización económica y vivienda.

QUINTO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, si aún no lo ha hecho, que entregue mensualmente, comenzando a partir de las cuarenta y ocho (48) horas contadas desde de la notificación de la presente providencia, la prórroga de ayuda humanitaria al señor Jorge Iván Álvarez

Rodríguez hasta tanto la situación de vulnerabilidad en que se encuentra cese.

SEXTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, Regional Antioquia , que verifique la inscripción del señor Rolando Incel Perea y su núcleo familiar en el Registro único de Población Desplazada y, consecuentemente, en el Sistema Único de Registro de Desplazados. Además, que verifique la entrega real de las ayudas humanitarias a que tienen derecho los accionantes, brinde la orientación necesaria para que puedan acceder a los demás componentes de la política pública para los desplazados, y efectúe el seguimiento de la condición de vulnerabilidad de los accionantes y su núcleo familiar.

SÉPTIMO.- 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.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-496 de 2007.

2 Ver entre otras las sentencias T-025 de 2004, T-740 y T-1094 de 2004, T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 y T-821 de 2007, y T-1135 de 2008.

3 Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de

2002, T-268 de 2003, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, entre otras.

4 Sentencia T-086 de 2006.

5 Sentencia T-1135 de 2008.

6 Sentencia T-560 de 2008.

7 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las Sentencias T-177 de 1999, T-840 de 1999 y T-772 de 2003.

8 Ver, en este sentido, la Sentencia C-671 de 2002.

9 La Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, sostuvo al respecto: “También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’” .

10 Sentencia T-025 de 2004

11 Ibidem.

12 La Ley 387 de 1997 define desplazado como aquella “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”.

13 Sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-1076 de 2005, T-496 de 2007 y T-1095 de 2008, entre otras.

14 T-563 de 2005.

15 Ver Sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005 y T-006 de 2009, entre otras.

16 Según el artículo 6º del Decreto 2569 de 2000, la declaración de desplazado por quien alega su condición como tal, deberá contener los siguientes datos:

“1. Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante la condición de desplazado.

2. Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse.

3. Profesión u oficio.

4. Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento.

5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento”.

17 Sentencias T-563 de 2005 y T-496 de 2007.

18 Artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos

Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

19 Sentencia T-496 de 2007.

20 T-285 de 2008.

21 Folio 5.

22 Folio 4.

23 Sentencia T-563 de 2005.