

Sentencia T-541-09

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deberes del Estado

PRESUNCION DE LA BUENA FE-Desplazados internos

ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA DESPLAZADOS-Prórroga

ACCION SOCIAL-Entrega de ayuda humanitaria correspondiente a la atención humanitaria de emergencia

Referencia: expediente T- 2.260.729

Acción de Tutela instaurada por Manuel Salvador Pérez Vásquez en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la Sentencia proferida el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, en el proceso de tutela promovido por Manuel Salvador Pérez Vásquez contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

1. ANTECEDENTES

El señor Manuel Salvador Pérez Vásquez instauró acción de tutela para que se le

protejan sus derechos a la vida digna, a la igualdad, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda digna, y el trabajo, entre otros. Para ese efecto, solicitó que se ordene a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “suministrar la ayuda humanitaria a la que tiene derecho, se le brinde la oportunidad de acceder a los diferentes programas que el Gobierno ha incentivado en aras de mejorar las condiciones de vida de todas las personas en situación de desplazamiento, direccionar ayuda gubernamental para él y su núcleo familiar para poder mejorar sus condiciones de vida.”

## 1. HECHOS Y RAZONES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El peticionario relata en su escrito ser desplazado por la violencia y estar registrado en la base única de desplazados de la Red de Solidaridad Social hoy -Acción Social-, razón por la cual debió refugiarse en la ciudad de Cartagena, en espera de la ayuda humanitaria del Estado colombiano que requiere para sobrevivir.

Agrega que, no ha logrado establecerse con su familia por lo cual requiere la ayuda que por ocho años ha esperado.

## 2. DECISIONES JUDICIALES

### FALLO ÚNICO DE INSTANCIA: JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena en fallo de 24 de noviembre de 2008, que no fue recurrido, negó el amparo. No obstante, instó al actor para que una vez allegue la prueba que demuestre su inclusión en el registro único de la población desplazada solicite nuevamente el amparo.

### Argumentos del juzgado

A pesar de haber sido oficiada la entidad tutelada, a fin de que rindiera un informe sobre los hechos materia de debate, la misma no rindió el informe requerido por el despacho, ni justificó tal omisión.

En el presente caso, el juez considera que, a pesar de no haber contestado la demanda de tutela, no es posible aplicar el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, esto es, “tener por ciertos los hechos objeto del amparo constitucional” argüidos por el señor Manuel Salvador Pérez Vásquez, referente a su inclusión en el Registro Único de Desplazados, a su espera, desde hace ocho años, de la ayuda humanitaria a la que dice tener derecho por su condición de desplazado, por cuanto correspondía al peticionario acreditar siquiera su inclusión en dicho registro, pues esta es la “conditio sine qua non” para acceder a la ayuda humanitaria reclamada a través de éste amparo judicial.

No obstante la condición de desamparo declarada por el accionante, no es factible ampararle los derechos invocados, dada la falencia anotada, es decir, no haber acreditado su inclusión en el registro de la población desplazada, hecho que no puede tenerse por cierto, por cuanto se debe tener por lo menos certeza de la ocurrencia de dicha inscripción para poder entrar a amparar los derechos invocados, teniendo como cierto que la entidad accionada no le ha hecho entrega de las ayudas humanitarias reclamadas a través de este mecanismo judicial, a la luz de la mentada disposición.

Dicho lo anterior, considera el juzgador, que no cuenta con los elementos de juicio suficientes para determinar si la entidad accionada estaba en la obligación de hacerle entrega de las ayudas solicitadas a través de este mecanismo y en consecuencia, si con la no entrega de la misma se le hayan vulnerado los derechos invocados.

### 3. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el trámite de la acción de amparo fue aportada como prueba únicamente la cédula de ciudadanía del peticionario.

### 4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

## 1. CONSIDERACIONES JURIDICAS

### 1. El problema jurídico

Corresponde a esta Sala Sexta de Revisión determinar si la entidad accionada desconoce derechos fundamentales cuando niega la ayuda humanitaria a una persona en situación de debilidad manifiesta que, afirma ser desplazada por la violencia y encontrarse inscrita en el Registro Único de Población Desplazada.

Pese a la comunicación enviada por el Juzgado de instancia a Acción Social en noviembre 11 de 2008 otorgándole un plazo de dos días para pronunciarse (fl.15), ésta no rindió informe alguno, lo cual lleva a que se tengan por ciertos los hechos referidos en la demanda y se entre “a resolver de plano” (art. 20 D. 2591 de 1991).

1. El Reconocimiento por parte del Estado de la condición de desplazamiento forzado por la violencia.

Existen derechos mínimos irrefutables de la población desplazada<sup>1</sup> que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, pues en ello se juega la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación. Y precisamente por las condiciones de vulnerabilidad, situación de debilidad manifiesta y la grave afectación de sus derechos fundamentales, las personas desplazadas adquieren la calidad de sujetos de especial protección constitucional.

Frente a estas circunstancias, es forzoso diseñar herramientas efectivas para el reconocimiento de esa condición, y así proteger ciertamente al grupo vulnerable; de ahí que, la cuestión actual radica en precisar quién es desplazado y cómo debe demostrarse esa calidad. Es decir, la dificultad principal en la actualidad es identificar cuáles son los medios probatorios y cuáles los instrumentos procesales previstos en el ordenamiento jurídico para acreditar que el accionante de tutela es una persona desplazada por la

violencia.

En efecto, la Ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD)<sup>2</sup> coordinado por la Red de Solidaridad Social ahora -Acción Social-, como entidad ejecutora encargada de suministrar atención humanitaria de emergencia. Asimismo, en el artículo cuarto de dicha normativa se establece el Registro Único de Población Desplazada<sup>3</sup>, como una “herramienta técnica” para conocer quién ostenta la condición de desplazado y así, consecuentemente otorgar los beneficios que las leyes vigentes prevén para quienes realmente los necesitan. Por lo tanto, la inscripción en este registro en principio, prueba la calidad de desplazado<sup>4</sup>.

1. La carga probatoria y la presunción de veracidad, frente a la condición de desplazado.

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que las personas que ostentan la calidad de desplazadas por la violencia y que acuden ante las autoridades que tramitan el registro nacional de desplazados, merecen un trato digno y humanitario, desde el momento mismo en que exponen su situación, esto implica, que el funcionario encargado de atender cada caso, debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe (art. 83 C.P.). Específicamente, en el caso de las personas desplazadas, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda Estatal, “Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. El desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado

algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado.”<sup>5</sup>

Tal presunción, invierte la carga de la prueba, correspondiendo a las autoridades probar plenamente que la persona que manifiesta ser desplazada no ostenta dicha calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea desmentir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. Frente a estas situaciones se torna imperiosa la presunción de buena fe para proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas.

En reciente pronunciamiento<sup>6</sup>, ésta Sala estudio el caso de un ciudadano que solicitó el amparo de sus derechos fundamentales tras haber manifestado su condición de desplazado, la cual, a pesar de estar amparada por la presunción de buena fe, generó dudas que no permitieron a la Sala tener como probado el hecho, porque la entidad demandada puso en entredicho la calidad de desplazado, al cotejar los datos del peticionario y no encontrar registro alguno en la base de registro de la entidad, lo que permitió constatar que el accionante no estaba inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, ni demostró haber presentado la declaración juramentada de los hechos que dieron lugar a su desplazamiento ante las respectivas autoridades competentes.

Con base en lo expuesto, la Sala entra a estudiar los requisitos exigidos en la Ley 387 de 1997 para acceder a la atención humanitaria prevista en favor de la población desplazada.

De acuerdo con el Decreto 2569 de 2000, la atención humanitaria debe brindarse en dos momentos<sup>8</sup>: 1) Ayuda inmediata: Desde cuando el individuo u hogar que lo necesite presenta la declaración de los hechos que ocasionaron su desplazamiento hasta que se toma la decisión de incluirlo o no en el Registro Único de Población Desplazada. 2) Ayuda de emergencia: Se presta a partir del momento en que la persona o el hogar adquiere la condición de desplazados y son incluidos en el Registro Único de la Población Desplazada.

En sentencia C-278 de 2007<sup>9</sup>, se declaró la inexecutable de algunas expresiones del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997<sup>10</sup> y executable el resto del párrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento<sup>11</sup>". En esta medida el Estado se obliga a, por lo menos, garantizar a quienes atraviesan condiciones extremas de existencia y hasta que las circunstancias agobiantes que padecen hayan sido superadas y la urgencia cese, "la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados"<sup>12</sup>.

#### 4.3. CASO CONCRETO

El señor Manuel Salvador Pérez Vásquez considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda digna, y el trabajo, entre otros, al negarle Acción Social la ayuda humanitaria a que tiene derecho por su condición de desplazado, a pesar de estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.

A través de oficio 2011 de noviembre 11 de 2008, el juzgado único de instancia, vinculó a la entidad accionada y le concedió un término de dos días para que "rinda un informe de los hechos y motivos que originaron la tutela", sin embargo, ya se anotó, como no se obtuvo el pronunciamiento requerido, se presumirá la veracidad de los hechos expuestos en la demanda (art. 20 D. 2591 de 1991).<sup>13</sup>

Significa lo anterior que los hechos referidos por el peticionario en su escrito de tutela, en cuanto a su condición de desplazado por la violencia y estar registrado en la

base única de desplazados de la Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social-, al afirmar que “llegue a ésta cabecera municipal buscando refugio huyendo de las incursiones violentas que se daban en la zona por parte de los grupos armados al margen de la ley y en espera que el estado colombiano me brinde la ayuda humanitaria necesaria, que cualquier ser humano requiere para poder sobrevivir” se deben dar por ciertos, así como la manifestación de estar a “la espera desde hace ocho años de la ayuda inmediata del Estado” y “el hecho de no lograr establecerse con su familia reiterando la solicitud de la ayuda para continuar la lucha diaria”, toda vez que la entidad accionada no desvirtuó lo dicho por el peticionario, dando aplicación así a la presunción de buena fe constitucional.<sup>14</sup>

Entonces, en este caso se tiene que el señor Manuel Salvador Pérez manifiesta ser desplazado por la violencia situación, que como lo ha explicado reiteradamente ésta Corporación, “es una condición de hecho que se adquiere al encontrarse satisfechos los requisitos materiales que la caracterizan, tales como: 1) la coacción que hace necesario el traslado y 2) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. Dadas estas dos circunstancias, se tornan concluyentes ante cualquier descripción acogida sobre desplazados internos.”<sup>15</sup> Ahora, respecto de la ayuda humanitaria de emergencia, dice el peticionario no haber recibido ninguno de los componentes de la Ayuda prevista en la ley, lo cual contribuye a extender en el tiempo la crisis derivada del desplazamiento, puesto que el ciudadano actualmente se encuentra junto con su núcleo familiar, en condiciones de vida que violan sus derechos fundamentales. Así las cosas se deduce que el actor es sujeto de especial protección constitucional por su condición de persona desplazada y que efectivamente no se ha beneficiado de ninguno de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de sus derechos mínimos de subsistencia.

Determinados estos hechos, precisa considerar la situación planteada por el señor Pérez Vásquez como cierta, e instar a Acción Social a suministrar al peticionario y a su núcleo familiar, la atención humanitaria solicitada toda vez que ésta entidad no puede sin justificación alguna, no entregar la ayuda y atención a la que esta obligada, máxime, cuando además el accionante manifiesta estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, hecho que debe activar inmediatamente la asistencia, hasta alcanzar una efectiva superación de las necesidades derivadas del desarraigo.<sup>16</sup>

La jurisprudencia de la Corte ha reiterado la grave afectación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas que las hace acreedoras a la calidad de sujetos de especial protección constitucional, por lo cual la finalidad primordial del Estado es procurar la satisfacción en toda circunstancia de los derechos mínimos e irrefutables de quienes están en condiciones de vulnerabilidad y situación de debilidad manifiesta, acatando que la ayuda humanitaria no puede quedar sujeta a plazos inexorables, pues debe concederse y prorrogarse “hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”<sup>17</sup>

De acuerdo con lo expuesto, ésta Sala Sexta de Revisión revocará el fallo proferido en noviembre 24 de 2008 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, mediante el cual denegó el amparo solicitado por el señor Manuel Salvador Pérez Vásquez.

Procede, entonces, conceder la tutela para proteger los derechos fundamentales del actor y su núcleo familiar, a la vida digna, a la igualdad, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda digna, y el trabajo, entre otros, con cuanto ello implica, en relación con la asistencia humanitaria debida a quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado.

En tal virtud, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, por conducto del Coordinador Territorial respectivo o quien haga sus veces, dentro de los 20 días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, y de acuerdo con lo establecido por las normas, entregará la ayuda correspondiente a la atención humanitaria de emergencia a que tiene derecho el señor Manuel Salvador Pérez Vásquez, a quien, en el término de cuarenta y ocho horas, también contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, se le debe indicar la asistencia a la cual puede acceder y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se la suministrará.

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

## RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de noviembre 24 de 2008 proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena, mediante la cual se denegó el amparo de los derechos invocados por el señor Manuel Salvador Pérez Vásquez. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos a la vida digna, a la igualdad, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda digna, y el trabajo, entre otros, tanto del actor como de su núcleo familiar, con todo lo que ello implica en cuanto a la asistencia humanitaria debida.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, que por conducto del Coordinador Territorial respectivo o quien haga sus veces, dentro de los 20 días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, y de acuerdo con lo establecido por las normas, entregue la ayuda correspondiente a la atención humanitaria de emergencia a que tiene derecho el señor Manuel Salvador Pérez Vásquez, a quien, en el término de cuarenta y ocho horas también contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, se le debe indicar la asistencia a la cual puede acceder y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se la suministrará.

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

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En virtud de lo dispuesto en el artículo primero de la Ley 387 de 1997, reglamentado por el artículo segundo del Decreto 2569 de 2000, 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”.

2 Se establecen los objetivos del sistema y se precisan las agencias que lo constituyen (art. 4 y 5).

3 Reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. En este registro se efectúa la inscripción de la declaración de los hechos que rinde la población ante el Ministerio Público. El objetivo del registro es tener la información de la población actualizada, según sus características y especificidades, para poder brindar una atención integral. En la sentencia T-1076 de 21 de octubre de 2005, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, dijo la Corte: “En cuanto se refiere al registro de una persona en el RUPD la Corte ha sostenido, específicamente, lo siguiente: (i) La interpretación favorable de las normas que regulan la materia permite sostener que la condición de desplazado forzado interno es una situación fáctica, que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el RUPD; (ii) las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales; (iii) la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan

en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, que en la mayoría de los casos les dificultan relatarlos con exactitud; y (iv) estas declaraciones están amparadas por la presunción de buena fe, lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria para desvirtuar los motivos expresados por el afectado.”

4 Sentencia T-397 de 4 de junio de 2009, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt: Sin embargo, el hecho de que la inscripción en el RUPD pruebe la calidad de desplazado no significa, a “contrario sensu”, que la ausencia de registro pruebe que una persona no es desplazada, puesto que, como lo ha explicado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, la situación de la persona desplazada por la violencia es una condición de hecho que se adquiere al encontrarse satisfechos los requisitos materiales que la caracterizan, tales como: 1) la coacción que hace necesario el traslado y 2) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. Dadas estas dos circunstancias, se tornan concluyentes ante cualquier descripción acogida sobre desplazados internos.

5 Sentencia T-327 de 26 de marzo de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy.

6 Sentencia T-397 de 4 de junio de 2009, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt.

7 Se define de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 387/97 como “la atención que debe proveerse de inmediato después del desplazamiento, con el fin de socorrer a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

8 Decreto 2569 de 2000, artículos 16 y 17.

9 M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007.

10 Las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”.

11 Sentencias de revisión en que la Corte ha sistematizado los requerimientos y el alcance de la protección a la población víctima del desplazamiento forzado: SU-1150 de 30 de agosto de 2000, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-1635 de 27 de noviembre de 2000, M.P. Dr. José Gregorio Hernández, T-098 de 14 de febrero de 2002, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy, T-025 de 22 de enero de 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda y

T-175 de 28 de febrero de 2005, M.P. Dr. Jaime Araujo Renteria entre otras.

12 Sentencia C-278 de 18 de abril de 2007, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

13 Decreto 2591, Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.

14 Constitución Política, artículo 83.

15 Sentencia T-397 de 4 de junio de 2009, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt.

16 Sentencia C-278 de abril 18 de 2007, M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

17 Idem.