

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procede por ser sujetos de especial protección dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran

La Corte Constitucional ha señalado de manera recurrente que la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Lo anterior obedece a que la población desplazada, dada la dramática situación en la que se encuentra al soportar cargas excepcionales, merece una protección urgente para satisfacer sus necesidades más apremiantes. La acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr que el Estado reconozca a una persona como sujeto en situación de desplazamiento forzado interno y para que pueda recibir las ayudas diseñadas para esa población con el fin de gozar de la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Derecho a ser inscrito si se encuentra en las condiciones materiales que caracterizan el desplazamiento/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Reglas

La Corte ha precisado que la condición de desplazado forzado interno es una circunstancia de orden fáctico que se presenta cuando se ha ejercido cualquier tipo de coacción para que una persona o grupo de personas abandonen su lugar de residencia o trabajo habitual y se dirijan a otro lugar dentro de las fronteras del Estado; en esa medida la inscripción en el RUPD no tiene el efecto de ser constitutiva de la condición de desplazado, pues ésta se adquiere cuando se presentan los presupuestos de hecho que definen el desplazamiento. El RUPD es sólo una herramienta técnica encaminada a la identificación de la población desplazada, a partir de la cual es posible diseñar e implementar políticas públicas mediante las cuales se salvaguarden los derechos constitucionales de esa población.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA Y PRESUNCION DE BUENA FE DEL DECLARANTE DESPLAZADO-Inconsistencias en las declaraciones de las personas desplazadas no conllevan necesariamente a que las mismas sean falsas

ACCION SOCIAL-Orden para inscripción en el RUPD y poder acceder a la ayuda humanitaria

junto con su núcleo familiar/AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-No tiene carácter retroactivo

Referencia.: expediente T-2.968.959

Acción de Tutela instaurada por Norbey Osorio Riaño contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil once (2011).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, 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 pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Valle del Cauca, el diecinueve (19) de enero de dos mil once (2011), que revocó lo decidido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali, en Sentencia del dieciséis (16) de noviembre de dos mil diez (2010), en el trámite de la acción de tutela incoada por Norbey Osorio Riaño contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro (04) de dos mil once (2011) de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1. HECHOS

1. El accionante relata que se encuentra en situación de desplazamiento forzado interno desde el 13 de septiembre de 2009, junto a su compañera e hijos (cd.1, fl.16).

1. Relata que residía en el municipio de Leiva (Nariño) y que se dedicaba a actividades relacionadas con el transporte público en Cootransleiva Ltda. (Cooperativa de Transportadores de Leiva) hasta que debió trasladarse a otra ciudad como consecuencia de las acciones que en su contra ejercieron grupos armados al margen de la ley (cd.1, fl.15 y 16).

1. Narra que el 02 de septiembre de 2009 logró recuperar su libertad gracias a un operativo del Gaula, pero que a partir de entonces recibió amenazas que lo condujeron a abandonar su residencia y su trabajo junto a su núcleo familiar (cd.1, fl.16).

1. En vista de lo anterior, se dirigió a la ciudad de Cali y el 15 de abril de 2010 rindió declaración juramentada ante la Personería Municipal de dicha ciudad, para que en virtud del artículo 32 de la Ley 962 de 2005, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional lo inscribiera junto a su familia en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- (cd.1, fl.5 y 17).

1. Explica que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Unidad Territorial de Valle del Cauca, por medio de la Resolución No. 760014601 del 10 de mayo de 2010, negó su inscripción en el RUPD al encontrar discrepancias entre la declaración que rindió y los hechos que se constataron. La anterior resolución fue ratificada por la Resolución No. 760014601R del 23 de julio de 2010 y de ese modo se le impidió el acceso a los beneficios que consagra la Ley 387 de 1997 (cd.1, fl.17).

1. Afirma que se encuentra en una situación de extrema pobreza y que no tiene posibilidades de nivelar su condición socioeconómica sin la ayuda a la que tiene derecho y que le ha sido negada (cd.1, fl.17).

1. El 29 de octubre de 2010 interpuso acción de tutela en la que solicitó que se revocara la Resolución No. 760014601 del 10 de mayo de 2010 y se dictara otro acto administrativo que ordene su inscripción y la de su familia en el RUPD, para así acceder a los beneficios que otorga la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Solicitó, además, que sean reconocidas y pagadas las ayudas humanitarias correspondientes y que se compensen los valores y beneficios a que tenía derecho desde el día en que rindió declaración (cd.1, fl.25).

1.2. Contestación de la entidad accionada

De la acción de tutela interpuesta conoció el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali, que mediante Auto del 03 de noviembre de 2010 notificó al representante legal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; entidad que no se pronunció sobre lo manifestado en el escrito de tutela (cd.1, fl.31).

2. DECISIONES JUDICIALES

1. Sentencia DE PRIMERA instancia. JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI

En decisión proferida el dieciséis (16) de noviembre de dos mil diez (2010), el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali concedió el amparo de los derechos invocados por el accionante y ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que “dentro del término máximo de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de este fallo inscriba al Señor Norbey Osorio Riaño y a su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, y los oriente adecuadamente para que puedan acceder a los demás programas de atención.” (cd.1, fl.51).

Esta decisión se fundamentó en las siguientes consideraciones:

2.1.1. Frente a la posible configuración de temeridad, dado que el accionante interpuso con anterioridad una acción de tutela contra el mismo accionado con el propósito de acceder a los beneficios que dicha entidad brinda, debe tenerse en cuenta que tenía por objeto el otorgamiento de la ayuda humanitaria de emergencia pese a que el accionante y su familia no estaban inscritos en el RUPD. De modo que la pretensión actual difiere de la anterior, en la medida en que en ésta se pretende la revocatoria de la Resolución No. 760014601 del 10 de mayo de 2010, por medio de la cual la entidad accionada negó la inclusión del accionante y su familia en el RUPD (cd.1, fl.46 y 47).

2.1.2. Pese a las discrepancias entre las declaraciones y las verificaciones fácticas realizadas por la entidad, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional debía proceder a la inscripción del accionante en el RUPD, teniendo en cuenta la condición de vulnerabilidad en que se encuentran las personas en situación de desplazamiento forzado interno y que “es factible que incurran en contradicciones u errores, por lo que es deber de las autoridades presumir su buena fe y facilitarles el acceso a los beneficios que la ley ofrece” (cd.1, fl.50).

2.2. IMPUGNACIÓN DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El 26 de noviembre de 2010, Lucy Edrey Acevedo Meneses, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali (cd.1, fl.57).

El accionado impugnó la decisión del juez a quo con base en los siguientes argumentos:

2.2.1. Que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Unidad Territorial de Valle del Cauca, valoró la declaración del ahora accionante y determinó que de acuerdo con los hechos narrados, no es viable jurídicamente efectuar su inscripción y la de su familia en el RUPD, puesto que su declaración resulta contraria a la verdad, en la medida en que:

“El declarante manifiesta que se vio obligado a desplazarse junto con su familia desde el Municipio de Leiva (Nariño), lugar en el cual indica haber residido por espacio de 7 años, hasta el día 13 de septiembre de 2009, fecha en que presuntamente se trasladó hacia Cali (Valle del Cauca), como consecuencia de presuntas intimidaciones provenientes de grupos armados al margen de la ley.

Sin embargo, al consultar la base de datos del censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, muestra que Ana Suleima Mosquera Miranda (esposa del deponente) se encuentra inscrita para ejercer su derecho al voto en el Municipio de Argelia (Cauca) para la fecha en la cual afirma residir en el Municipio de Bajo Baudó. Es de recordar que la Constitución Política de Colombia en su artículo 316 establece ‘en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio’. Dicho esto, en segundo lugar, establece la Ley 164 (sic) de 1994 en su artículo 4, relativo a la residencia electoral, que para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, ‘la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad de juramento, residir en el respectivo municipio’.

Adicionalmente al consultar en las bases de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA-, se encontró al deponente junto con Ana Suleima Mosquera Miranda (esposa del deponente) afiliados a la E.P.S. Saludvida S.A. y E.P.S. Caprecom respectivamente, inscritos en Argelia (Cauca), bajo el régimen contributivo y subsidiado, como cotizante y cabeza de familia, en el tiempo que manifiestan estar viviendo en Leiva (Nariño).

Con lo anterior se puede evidenciar que la información dada en la declaración con respecto al lugar y tiempo de permanencia de la deponente y su hogar se contradicen, lo cual se constituye como una falta a la verdad de acuerdo al registro enunciado anteriormente,

adicional desvirtúan el principio constitucional de buena fe por cuanto se encuentra que dicha información los vincula con otro lugar del Territorio Nacional para el tiempo en que presuntamente vivían en el Municipio de Leiva (Nariño).” (cd.1, fl. 71).

2.2.2. Que la acción de tutela sólo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial ante la posible violación del derecho fundamental invocado, salvo que aquella se emplee como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, situación que no tiene lugar en este caso, dado que la entidad no le negó a la accionante la oportunidad de interponer los recursos (cd.1, fl.74).

1. Sentencia DE Segunda instancia. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE VALLE DEL CAUCA

En decisión proferida el diecinueve (19) de enero de dos mil once (2011), el Tribunal Contencioso Administrativo de Valle del Cauca revocó la decisión proferida el día 16 de noviembre de 2010 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali, denegando en consecuencia la acción de tutela interpuesta al considerar que las manifestaciones realizadas por el señor Osorio Riaño con respecto al origen de su desplazamiento son imprecisas y contradictorias, y en esa medida puede concluirse que no son ciertas y no puede asegurarse que el accionante se encuentre en condición de desplazado interno forzado (cd.1, fl.104).

1. Pruebas documentales

Obran en el expediente los siguientes documentos:

1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Norbey Osorio Riaño (cd.1, fl.1).

1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Ana Suleima Mosquera Miranda (cd.1, fl.9).

1. Copia del certificado electoral del señor Norbey Osorio Riaño para las elecciones del 28 de octubre de 2007 en el municipio de Leiva (Nariño) (cd.1, fl.10).

1. Copia del Formato Único de Noticia Criminal No. 1901617404200900007, diligenciado el 03 de septiembre de 2009 (cd.1, fl.11-15).

1. Artículo de prensa del Diario El Liberal del 04 de septiembre de 2009, en cuya primera página se hace referencia al secuestro y operativo de rescate del señor Norbey Osorio Riaño y en la página 12-A, sección judicial, se amplía la noticia precisando que el mismo se encontraba residenciado en el municipio de Leiva (Nariño) (cd.1, fl.15).

1. Copia de la Resolución No. 760014601R del 23 de julio de 2010 por medio de la cual se decidió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 760014601 del 10 de mayo de 2010 en la que se negó la inscripción del señor Norbey Osorio Riaño en el RUPD (cd.1, fl.5-7).

1. Copia de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Cali el 19 de agosto de dos mil diez (2010) en la que se negó la solicitud de ayuda de emergencia al señor Norbey Osorio Riaño por no encontrarse incluido en el RUPD (cd.1, fl.33-42).

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

4.2. problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Norbey Osorio Riaño y su familia, personas en situación de desplazamiento forzado interno, al negar su inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada.

Para resolver dicho problema, en primer lugar, se hará referencia a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; en segundo lugar, se reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con la negativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional a inscribir a personas desplazadas en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-; y por último, se analizará el caso concreto.

4.3. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

4.3.1. La Corte Constitucional ha señalado de manera recurrente que la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado interno¹. Lo anterior obedece a que la población desplazada, dada la dramática situación en la que se encuentra al soportar cargas excepcionales, merece una protección urgente para satisfacer sus necesidades más apremiantes. En esa medida, esta Corporación ha encontrado desproporcionada la exigencia de agotar previamente los recursos judiciales ordinarios como requisito para la procedencia

de la acción de tutela². Al respecto señaló en la Sentencia T-086 de 2006:

“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.”³ (Negrita fuera del texto original).

En el mismo sentido, la Corte señaló en la Sentencia T-882 de 2005:

“Es que, como se verá, por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución.”⁴ (Negrita fuera del texto original).

4.3.2. En virtud de lo anterior, en el caso sub examine, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr que el Estado reconozca a una persona como sujeto en situación de desplazamiento forzado interno y para que pueda recibir las ayudas diseñadas para esa población con el fin de gozar de la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar.

4.4. Derecho a ser inscrito en el RUPD si se encuentra en las condiciones materiales que caracterizan el desplazamiento forzado

4.4.1. La Ley 387 de 1997 ‘por 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', precisa que una persona en condición de desplazamiento forzado interno es aquella que se ha visto constreñida a migrar al interior del territorio nacional abandonando su residencia y sus actividades económicas habituales, ya que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran visiblemente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras situaciones derivadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público⁵.

4.4.2. Siguiendo lo anterior, esta Corporación ha considerado que si una persona se halla en las circunstancias de hecho que dan lugar a la situación de desplazamiento forzado interno, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, en la medida en que dicha inscripción es un requisito para acceder a los beneficios que la Constitución y la Ley reconocen a quien está en tal circunstancia, pero no para demostrar la condición de desplazado.

En efecto, la Corte ha precisado que la condición de desplazado forzado interno es una circunstancia de orden fáctico que se presenta cuando se ha ejercido cualquier tipo de coacción para que una persona o grupo de personas abandonen su lugar de residencia o trabajo habitual y se dirijan a otro lugar dentro de las fronteras del Estado; en esa medida la inscripción en el RUPD no tiene el efecto de ser constitutiva de la condición de desplazado, pues ésta se adquiere cuando se presentan los presupuestos de hecho que definen el desplazamiento. El RUPD es sólo una herramienta técnica encaminada a la identificación de la población desplazada, a partir de la cual es posible diseñar e implementar políticas públicas mediante las cuales se salvaguarden los derechos constitucionales de esa población⁶.

4.4.3. En el diseño administrativo actual, la entidad encargada de evaluar si una persona está en situación de desplazamiento forzado interno es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de modo que a la misma le corresponde la implementación del RUPD.

En cuanto al RUPD, esta Corporación ha manifestado, entre otras, en las Sentencias T-327 de 2001, T-025 de 2004, T-1094 de 2004 y T-563 de 2005, que la existencia y apropiado diligenciamiento de dicho registro se debe a fines de relevancia constitucional, ya que configura “un mecanismo adecuado para la canalización de la ayuda humanitaria de emergencia y para el diseño y ejecución ordenada de políticas públicas en la materia”⁷.

La Corte también se ha referido a las limitaciones e inconvenientes que, desde la óptica de la protección de los derechos fundamentales, presenta el RUPD⁸, pues como ya se indicó, el que una persona no se encuentre inscrita en el registro no significa que no esté en situación de desplazamiento forzado.

4.4.4. De ese modo, corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional identificar si el declarante se halla o no en las circunstancias materiales que implican una situación de desplazamiento forzado interno, para lo cual es importante recordar que la Ley facultó a dicha agencia para no inscribir en el Registro a las personas que⁹: i) faltaren a la verdad en su declaración; ii) o cuyas afirmaciones no permitan concluir que se presenta una situación de desplazamiento forzado interno; y iii) o se presenten a solicitar la inscripción por hechos ocurridos con más de un año de antelación a partir del momento en el que se superó la circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito que le impidió el registro¹⁰.

4.4.5. En la Sentencia T-328 de 2007 esta Corporación manifestó que las normas que orientan a los funcionarios encargados de diligenciar el RUPD, deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta: i) las normas de derecho internacional que conforman el bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, concretamente, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949¹¹ 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; ii) el principio de favorabilidad¹²; iii) los principios de buena fe y confianza legítima¹³; y iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades¹⁴.

4.4.6. En la misma sentencia, la Corte precisa ciertas condiciones que deben tenerse en cuenta al efectuar la inscripción de una persona en el RUPD, así:

“(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos¹⁵. (2) En segundo término, los funcionarios 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 fin¹⁶. (3) En tercer lugar, 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 funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así¹⁷; los indicios deben tenerse como prueba válida¹⁸; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar al desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada¹⁹.” (Negrita fuera del texto original).

4.4.7. En virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno; además, en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas²⁰.

Con relación a lo anterior, esta Corporación ha precisado que al momento de recibir la declaración correspondiente, los servidores públicos deben tener en consideración que:

“(i) La mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce

considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.”²¹

4.4.8. Teniendo en cuenta las pautas referidas, la Corte ha estimado que es procedente ordenar la inscripción de una persona en el RUPD o la revisión de la negativa del registro²², siempre y cuando se verifique que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe²³; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas²⁴ o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente²⁵; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro.

Teniendo en cuenta los criterios planteados, la Sala procederá a resolver el asunto bajo estudio.

1. CASO CONCRETO

4.5.1. El accionante, Norbey Osorio Riaño, quien residía en el municipio de Leiva (Nariño), señaló que se encuentra en situación de desplazamiento forzado interno junto a su compañera, Ana Suleima Mosquera Miranda y sus hijos, como consecuencia de las acciones que en su contra ejercieron grupos armados al margen de la ley, los cuales, después de

haberlo secuestrado y de recuperar su libertad gracias a un operativo del Gaula, lo amenazaron. En vista de lo anterior, el 13 de septiembre de 2009 se desplazó junto a su familia a la ciudad de Cali.

El 15 de abril de 2010 rindió declaración juramentada ante la Personería Municipal de Cali, para que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional lo inscribiera, junto a su familia, en el RUPD. Sin embargo, dicha entidad negó su inscripción en el registro, ya que encontró discrepancias entre la declaración que rindió y los hechos que se constataron.

4.5.2.1. Según lo dispuesto en el artículo 316 Superior “En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.” Dicho artículo debe leerse conjuntamente con el artículo 4 de la Ley 163 de 1994 que establece que: “Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.” Así, se presume que el lugar de residencia de una persona corresponde a aquel en el que se encuentra registrado en el censo electoral.

Lo anterior se torna relevante, al evidenciar que en la base de datos del censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la señora Ana Suleima Mosquera Miranda aparece inscrita para ejercer su derecho al voto en el municipio de Argelia (Cauca), razón por la cual para la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Unidad Territorial de Valle del Cauca, no es cierto que la residencia de la señora Ana Suleima Mosquera Miranda fuera el municipio de Leiva (Nariño) como lo indicó el señor Osorio Riaño en su declaración.

4.5.2.2. Sumado a lo anterior, al consultar en la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-, se encontró tanto el señor Norbey Osorio Riaño como la señora Ana Suleima Mosquera Miranda se encuentran afiliados a la E.P.S. Saludvida S.A. y E.P.S. Caprecom, inscritos en el municipio de Argelia (Cauca), para el tiempo en el que sostienen que su residencia se ubicaba en el municipio de Leiva (Nariño).

4.5.3. Estas dos razones por si solas podrían darle la razón a la Agencia Presidencial para la

Acción Social y la Cooperación Internacional para no llevar a cabo la inscripción en el RUPD, pues, aparentemente, el señor Norbey Osorio Riaño no residía en donde declaró que fue objeto de las acciones que originaron su desplazamiento. Sin embargo, la agencia ignoró algunas circunstancias y explicaciones brindadas por el declarante que aclararían las inconsistencias encontradas. Veamos:

4.5.3.1. Existen hechos que generan dudas frente a la conclusión a la que arribó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en relación con la residencia del señor Norbey Osorio Riaño. Tales hechos se pueden resumir así: i) El actor se dedicaba a actividades relacionadas con el transporte público en la Cooperativa de Transportadores de Leiva, Cootransleiva Ltda. (cd.1, fl.11-15), que tiene sus oficinas en dicho municipio, y ii) Que el diario El Liberal de la ciudad de Popayán (Cauca) publicó un artículo el 04 de septiembre de 2009, en el que se refirió al secuestro y rescate del señor Osorio Riaño, señalando:

“Sorpresa liberación de transportista (...) El pasado 30 de agosto en horas de la tarde en la vereda La Mesa comprensión municipal de el Patía, el empresario del transporte, Norbey Osorio Riaño, de 26 años, estaba realizando gestiones de tipo personal. Cuando se aprestaba a regresar a Leiva (Nariño), a su lugar de habitación, hombres armados lo interceptaron y lo subieron a un vehículo en el que se lo llevaron internándose en la zona alta de la Cordillera Occidental (...)” (cd.1, fl.15). (Negritas fuera del texto original).

Estas dos circunstancias llevan a considerar que el señor Osorio Riaño sí se encontraba domiciliado en el municipio de Leiva (Nariño) a la fecha de su secuestro -30 de agosto de 2009-, pues como se señaló en el artículo de prensa, fue secuestrado cuando “se aprestaba a regresar a Leiva (Nariño), a su lugar de habitación” y para ese entonces se dedicaba a actividades relacionadas con el transporte público en Cootransleiva Ltda., la cooperativa de transportadores de dicho municipio. El accionante se desplazó a Cali (Valle del Cauca) el 13 de septiembre del mismo año, al recibir amenazas de grupos armados al margen de la ley.

4.5.3.2. Además, el señor Osorio Riaño explicó en relación con su lugar de residencia, que entre los municipios de Argelia (Cauca) y Leiva (Nariño) “existe una reciproca e intercomunicada actividad comunitaria, dada la cercanía de las dos localidades”, señala que “son dos municipios que están bien cerca y que sus habitantes se comunican diariamente”; y

que el Acuerdo No. 002 de 2006 del Concejo de Argelia “Por el cual se adoptó el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Argelia – Cauca” establece en su artículo 19, numeral 3, que una de las acciones estratégicas para la conectividad vial es “Comunicar la cabecera municipal (Argelia – Cauca) con las Delicias en el Municipio de Leiva (Nariño) (...)”.

La Sala constató que si bien los municipios aludidos no son tan cercanos como lo sostiene el accionante, tampoco son distantes, ya que los separa una distancia de aproximadamente 70Km²⁶, por lo que es posible que desarrollen actividades en el municipio de Argelia, más cuando se observa que dicho municipio cuenta con mejores vías de acceso y que la señora Ana Suleima Mosquera Miranda es natural de él y su cédula de ciudadanía fue expedida en ese mismo municipio; en esa medida no resulta extraño que el señor Osorio Riaño y su compañera se encuentren vinculados a E.P.S. ubicadas en ese municipio y que estén inscritos para ejercer su derecho al voto en ese lugar.

4.5.4. Considerando que: i) en la fecha de su secuestro el señor Osorio Riaño trabajaba y se encontraba residenciado en el municipio de Leiva (Nariño), ii) que de allí tuvo que desplazarse 13 días después de su rescate, iii) que su compañera, la señora Ana Suleima Mosquera Miranda, es natural del municipio de Argelia (Cauca) y iv) que no hay una basta distancia entre éste y el municipio Leiva; la Sala concluye que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se limitó a cotejar la información recibida con la información contenida en diversas bases de datos, sin tener en cuenta las circunstancias reales que rodeaban la situación del accionante y su familia, lo cual se torna aún más reprochable cuando el accionante presentó el recurso de reposición y la entidad accionada, pese a lo manifestado por el afectado, no efectuó despliegue alguno para confirmar si ello era así, sino que con base en el cotejo efectuado y la presunción aludida ratificó su decisión, siendo lo pertinente en esa circunstancia investigar más a fondo la situación del solicitante y verificar por otros medios si la información brindada era veraz.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional no tuvo en cuenta que por las condiciones geográficas y la organización territorial del país, muchas personas desarrollan sus actividades en un municipio de un departamento pero residen en otro, sin que ello resulte una razón suficiente para denegar el registro. En ese orden de ideas, no se desconoce que en el tema electoral puede ocurrir algo similar, ya que pese a residir en un lugar, algunas personas votan en otro, máxime cuando son naturales del lugar en donde

deciden ejercer el voto y la distancia se los permite, conducta que está lejos de ser la idónea, pero cuya ocurrencia no puede desconocerse. Por tanto, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional no puede, en aplicación de la presunción del artículo 4 de la Ley 163 de 1994, concluir la falsedad de las declaraciones que rinden los accionantes sin profundizar al respecto.

4.5.5. Siguiendo lo anterior, la Sala considera que la entidad accionada no tuvo en cuenta los principios de buena fe y favorabilidad que deben aplicarse en beneficio de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, ya que, siguiendo lo señalado en la parte motiva, las inconsistencias en las declaraciones de las personas desplazadas no conllevan necesariamente a que las mismas sean falsas²⁷, como mal se apreció en el caso sub examine en el que las inconsistencias tienen una explicación plausible.

La negativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional inobservó los principios que rigen la función especializada que le ha sido asignada para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzoso interno respecto a su inclusión en el RUPD. La entidad accionada, con su proceder, vulneró los derechos fundamentales del señor Norbey Osorio Riaño y su núcleo familiar por lo que esta Sala procederá a revocar la sentencia que profirió el Tribunal Contencioso Administrativo de Valle del Cauca el diecinueve (19) de enero de 2011 y en cambio ordenará al accionado que inscriba al señor Norbey Osorio Riaño dentro del Registro Único de Población Desplazada -RUPD- y se le permita el acceso, junto con su núcleo familiar, a las ayudas indicadas en la Ley 387 de 1997.

Se debe precisar que la orden aludida no conlleva el pago retroactivo de los montos correspondientes a las ayudas que debían prestarse desde el momento en que el accionante debió ser inscrito en el RUPD, tampoco un pago en dinero por todo el tiempo en el que subsistió la obligación, ya que el pago retroactivo de la ayuda humanitaria de emergencia contraría la naturaleza de la ayuda, dado que se tornaría en una prestación económica ordinaria que no tiene como propósito atender las necesidades mínimas de una población²⁸. Por ello, la solicitud de pago de dinero retroactivo y acumulado será negada.

Además de lo anterior, la Sala prevendrá a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que sea más exhaustiva al cotejar la información brindada en

las declaraciones antes de concluir que las mismas faltan a la verdad.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Valle del Cauca del diecinueve (19) de enero de 2011 y, en su lugar, ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, inscriba al señor Norbey Osorio Riaño dentro del Registro Único de Población Desplazada -RUPD- y se le permita el acceso, junto con su núcleo familiar, a las ayudas indicadas en la Ley 387 de 1997. Adicionalmente, se deberá orientar al accionante con el fin de que acceda a las etapas de consolidación y estabilización económica con el fin de que cese su situación de vulnerabilidad.

Segundo: NEGAR la solicitud de pago de dinero retroactivo y acumulado de los montos correspondientes a las ayudas que debían prestarse desde el momento en que el accionante debió ser inscrito en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-.

Tercero: PREVENIR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el fin de que antes de negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada debido a incongruencias en las declaraciones, lleve a cabo un análisis exhaustivo de la situación particular de cada caso.

Cuarto: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Al respecto se podrían revisar las Sentencias: T-227 del 05 de mayo de 1997. MP. Alejandro Martínez Caballero, T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 del 27 de marzo de 2003. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa (Anexo), T-740 del 06 de agosto de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño, T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-175 del 28 de febrero de 2005. MP. Jaime Araújo Rentería, T-563 del 26 de mayo de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-882 del 25 de agosto de 2005. MP. Álvaro Tafur Galvis, T-1076 del 21 de octubre 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño, T-1144 del 10 de noviembre de 2005. MP. Álvaro Tafur Galvis, T-086 del 09 de enero de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández y T-468 del 09 de junio de 2006. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

2 Sentencia T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

3 Cfr. Sentencia T-086 del 09 de enero de 2006. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

4 Cfr. Sentencia T-882 del 25 de agosto de 2005. MP. Álvaro Tafur Galvis.

5 Ibídem. Sentencia T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

6 Ibídem. Sentencia T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

7 Cfr. Sentencia T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño.

8 Ver Sentencias: T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-563 del 26 de mayo de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

10 En la Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Se señaló que, en principio, el término de un año establecido por el legislador para reclamar las ayudas era razonable, y no desconocía los derechos fundamentales de los desplazados. Sin embargo, la Corte precisó que dicho plazo sólo era razonable, si la persona desplazada que solicita la ayuda no se encontraba en una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito. En consecuencia, la Corte declaró exequible la norma demandada, siempre que se entendiera que el plazo de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse desde el momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron que se presentara la solicitud de forma oportuna.

11 “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”

12 Ibídem. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Ibídem. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Se señala en dicha providencia: “De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que en el proceso de recepción y evaluación de las declaraciones de la persona que dice ser desplazada, los funcionarios correspondientes deben presumir la buena fe del declarante y ser sensibles a las condiciones de especial vulnerabilidad en que éste se encuentra y, por lo tanto, valorarlas en beneficio del que alega ser desplazado. Adicionalmente, ante hechos iniciales indicativos de desplazamiento la carga de la prueba acerca de que el declarante no es realmente un desplazado corresponde a las

autoridades, y en caso de duda, la decisión de incluirlo en el registro debe favorecer al desplazado, sin perjuicio de que después de abrirle la posibilidad de acceso a los programas de atención, se revise la situación y se adopten las medidas correspondientes.”

14 Ibídem. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 “La Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, describe y explica las etapas de la inscripción en el RUPD. La Sentencia T-645 del 06 de agosto de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra, hace referencia al derecho de las personas en situación de desplazamiento forzado interno a recibir información plena, eficaz y oportuna.”

16 Ibídem. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

17 “Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. ‘(...) es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado’.”

18 “Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. ‘(...) uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados’.”.

19 “Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001. MP.

Eduardo Montealegre Lynett de 2001, la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.”

20 Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

21 Cfr. Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño y T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

22 Ibídem. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

23 En la ya citada Sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la inscripción de una persona en el RUPD al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe, ya que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas.

24 En la Sentencia T-175 del 28 de febrero de 2005. MP. Jaime Araújo Rentería, esta Corporación ordenó la inscripción de una persona en situación de desplazamiento forzado interno en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

25 En la Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD fue negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, esta Corporación observó, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Además, manifiesta que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la

interpretación y aplicación de las normas en la materia.

26 Vía telefónica se preguntó a algunos funcionarios de la Alcaldía Municipal de Leiva con relación a la distancia entre los municipios de Leiva (Nariño) y Argelia (Cauca). Los funcionarios manifestaron que aproximadamente hay una distancia de 70Km entre los municipios teniendo en cuenta las dificultades en las vías, pues no hay una carretera que los comunique de forma directa.

27 Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Sentencia T-690A del 01 de octubre de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.