

Sentencia T-719-09

ACCION DE TUTELA-Procedencia para garantizar derechos fundamentales de la población desplazada

POBLACION DESPLAZADA-Criterios que deben seguirse para solicitar la inscripción en el RUPD

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Puede ocurrir por el traslado coactivo del lugar de trabajo o del oficio habitual/ACCION SOCIAL-Debía indagar si el desplazamiento del trabajo ocurrió como resultado de una presión violenta

Resalta la Sala que la normatividad vigente no permite descartar de plano que el traslado coactivo del lugar en el que se desarrolla el oficio habitual dé lugar a un desplazamiento forzado. Por el contrario, el ordenamiento jurídico contempla de manera expresa el abandono del oficio habitual, el trabajo, o las actividades económicas habituales dentro de una descripción amplia de las situaciones que pueden considerarse desplazamiento. De acuerdo con esta normatividad, es viable que ocurran desplazamientos forzados en razón del abandono del trabajo u oficio habitual, siempre que se pueda establecer la coacción y la permanencia dentro de las fronteras del país en el evento. En este orden de ideas, encuentra la Sala que la constatación que hizo Acción Social de que la declarante abandonó el municipio en el que trabajaba, no conducía al rechazo automático de la inclusión en el RUPD, sino a la indagación sobre si ese evento ocurrió como resultado de la coacción o presión violenta, y generó una migración dentro de las fronteras nacionales, de suerte que pusiera en amenaza los derechos fundamentales de la persona, especialmente su derecho al mínimo vital. Solo esto puede llevar a determinar si la solicitante está o no ante una situación de desplazamiento forzado que reclama su protección.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-El argumento de Acción Social para no incluir a la accionante en el RUPD no constituye una razón objetiva y fundada para deducir la inexistencia de un desplazamiento

Referencia: expediente T-2316838

Acción de tutela instaurada por Rosalba Olaya Chaparro en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009).

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. Rosalba Olaya Chaparro, por intermedio de apoderado, presentó acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y el derecho a recibir una protección especial por parte del Estado, con base en los siguientes hechos y consideraciones:

1. Manifiesta que fue desplazada en noviembre de 2006 del municipio de Ortega (Tolima), lugar en el que trabajaba y en el que tenía algunas pertenencias.

2. Indica que en esa época realizó una declaración de estos hechos. No obstante, acudió tiempo después a reclamar la ayuda humanitaria de emergencia, y le informaron que no tiene derecho a recibirla por cuanto no está formalmente inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante, RUPD)

3. Afirma que no se encuentra en capacidad de asumir su propio sostenimiento puesto que ya tiene 65 años y, por ello, no le ha sido posible obtener un trabajo estable.

2. La demanda de tutela fue admitida el 27 de octubre de 2008 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué.

Intervención de la parte demandada.

1. Acción Social informó que la solicitante no se encuentra inscrita en el RUPD de la Unidad Territorial Tolima, toda vez que su inclusión fue negada mediante la Resolución 755 expedida el 19 de septiembre de 2006. Dicha decisión fue notificada en debida forma a la tutelante, pero esta no presentó recursos y, por tanto, quedó en firme.

Sin que esté en discusión el derecho que tiene una persona a recibir la ayuda humanitaria, indica la entidad que ello solo puede hacerse efectivo una vez se “LE OTORGUE LA CALIDAD DE PERSONA DESPLAZADA” (énfasis del texto), evento que no ocurre en este caso puesto en que se resolvió no incluir a la accionante en el RUPD.

De los fallos de tutela.

1. En sentencia del 10 de noviembre de 2008, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué concedió la protección de los derechos invocados por la accionante. En consecuencia, ordenó su inscripción en el RUPD, y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia en el término de 15 días calendario siguiente a la notificación de la providencia.

El juez aseveró que las razones aducidas por la entidad accionada “contradicen los parámetros definidos por la Corte Constitucional para la interpretación y aplicación de las normas sobre exclusión del RUPD”. En primer lugar, porque desconoce que es desproporcionado exigir a la población desplazada el agotamiento de la vía gubernativa para impugnar la resolución que niega la inclusión en el RUPD. Y, en segundo lugar, porque el diagnóstico del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República sobre el Departamento del Tolima, según el cual hay una fuerte presencia de las fuerzas militares en la zona, no es razón suficiente para concluir que la accionante no fue desplazada y excluirla del registro.

De la impugnación y el fallo de segunda instancia

1. Acción Social impugnó la sentencia de primera instancia, afirmando que la Resolución 755 de 19 de septiembre de 2006, mediante la cual se decidió no incluir a la accionante en el RUPD, se adoptó en aplicación del numeral dos del artículo 11 del Decreto 2569 de 20001, con plena observancia de los procedimientos legales. Debido a esto, no puede deducirse que la actuación de Acción Social constituye una vulneración a los derechos fundamentales.

Adicionalmente, manifestó que mal haría la entidad en conceder la ayuda humanitaria de emergencia a una persona que no llena los requisitos previstos en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, cuando la decisión de no inclusión en el RUPD fue notificada en debida forma, sin que fueran interpuestos los recursos correspondientes. A juicio de Acción Social, esta pretensión elevada en sede de tutela, lo único que pretende es que el juez constitucional dé una orden que desconozca injustificadamente todo el trámite surtido ante la autoridad correspondiente.

1. Para soportar sus afirmaciones, Acción Social anexó como prueba la Resolución No. 755 del 19 de septiembre de 2006, “por la cual se decide sobre una inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social”. En esta providencia se decidió no inscribir a la señora Rosalba Olaya Chaparro y a los miembros de su hogar en el RUPD, atendiendo a que de la declaración se desprende que:

“EXISTEN RAZONES OBJETIVAS Y FUNDADAS PARA CONCLUIR QUE DE LA MISMA NO SE PUEDE DEDUCIR LA EXISTENCIA DE LAS CIRCUNSTANCIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 387 DE 1997, POR CUANTO EL LUGAR DE DONDE SE DESPLAZÓ LA SEÑORA ROSALBA OLAYA, NO ERA SU SITIO HABITUAL DE RESIDENCIA, PUES COMO ELLA MISMA MANIFIESTA, IBA POR DÍAS A LA FINCA DE LA SEÑORA FIDELINA PERO VIVÍA EN IBAGUÉ. POR TAL MOTIVO, SE PUEDE DETERMINAR QUE SU SITIO HABITUAL DE RESIDENCIA ERA EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y NO EL DE ORTEGA. POR LO ANTERIOR DEBE DARSE

1. El 11 de marzo de 2009, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó la tutela solicitada. La corporación recordó la protección reforzada a que tiene derecho la población desplazada en atención a su condición de vulnerabilidad, y las obligaciones generales de la entidad accionada en la materia. No obstante, resaltó que en el expediente no existen elementos probatorios que desvirtúen las aseveraciones hechas por Acción Social, ni que lleven a concluir que efectivamente la accionante es desplazada. Al contrario, la Sala señaló que existen inconsistencias en la demanda de tutela que le restan credibilidad a la accionante, tales como omitir el hecho de que la negativa en la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia obedecía a que la inclusión en el RUPD le había sido negada previamente.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

En el presente asunto corresponde a la Sala establecer, en primer lugar, si es procedente la acción de tutela para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, cuando la persona interesada dejó de utilizar los recursos administrativos y judiciales ordinarios contra la decisión que negó sus pretensiones. De ser así, deberá estudiarse si la decisión de Acción Social de no inscribir en el RUPD a una persona que alega ser desplazada, bajo el único argumento de que no fue forzada a abandonar su domicilio sino su lugar de trabajo, es violatorio de los derechos fundamentales de la accionante.

Con este propósito, la Sala abordará brevemente la jurisprudencia de la Corte sobre (i) la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, (ii) los criterios que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripción en el registro único de población desplazada. A partir de esto, (iii) resolverá el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

1. La Corte ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos de la población desplazada³. Esto se explica por cuanto las personas en condición de desplazamiento se enfrentan a una grave situación de exclusión, marginalidad y violación de sus derechos fundamentales, que las hace sujetos de especial protección constitucional, y que hace urgente la adopción de medidas para frenar la vulneración de los derechos.

2. En este escenario, exigir a la población desplazada el agotamiento previo de todos los medios ordinarios administrativos y judiciales para lograr la protección de sus derechos no se compadece con el peligro inminente al que se ven expuestos, y les obliga a soportar una carga desproporcionada⁴. Atendiendo a lo anterior, la Corte ha declarado procedente en múltiples ocasiones la acción de tutela promovida con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, aún cuando el interesado no ha agotado la vía gubernativa o ha dejado de acudir a la vía contenciosa administrativa para impugnar actos de la administración, por medio de los cuales se niega la asistencia a la que tiene derecho por su condición.

Criterios constitucionales que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

3. La Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el derecho de las personas en situación de desplazamiento a ser inscritas en el RUPD, resaltando la importancia que tiene este instrumento en la política pública sobre la materia y en la realización de los derechos fundamentales de la población desplazada. Específicamente, ha hecho referencia a (i) la naturaleza y función del registro, (ii) los elementos que constituyen la condición de desplazado, (iii) los criterios que deben guiar a las

autoridades para valorar las solicitudes de inscripción, y (iv) la interpretación de las causales de exclusión del registro.

4. En cuanto a su naturaleza y función (i), ha recordado la Corte que el RUPD es una herramienta cuyo manejo está a cargo de Acción Social, quien es coordinador del Sistema Nacional de Información y de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)⁵. Esta diseñado para focalizar a los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, actualizar su información, y realizar el seguimiento de la entrega de la ayuda por parte del Estado⁶. Dadas estas funciones, la Corte ha sido enfática en afirmar que el registro carece de efectos constitutivos de la condición de desplazamiento, la cual solo resulta de una condición de hecho. Por esto, la obligación del Estado de brindar una protección especial no nace en el momento de la inscripción, que solo tiene un efecto declarativo, sino con la concurrencia de ciertas circunstancias fácticas.

5. Estas circunstancias de hecho (ii) están previstas en las diferentes definiciones que sobre el desplazamiento forzado han sido acogidas por la Corte⁷ que, aunque difieren en algunos aspectos, confluyen en dos requisitos mínimos:

“(…) la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”.

De este modo, aunque una de las situaciones de desplazamiento más frecuentes en el país es el desarraigo violento del domicilio de una familia, que la obliga a trasladarse a otro municipio, ello no obsta para que otro tipo de eventos en los que se presenten las dos circunstancias señaladas, en el marco del conflicto armado interno, presencia de 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 alteren drásticamente el orden público⁸, puedan ser considerados desplazamientos forzados.

La Corte ha señalado que restringir solo a determinadas situaciones la denominación de desplazamiento, aun cuando se trate de un traslado forzoso que reúne los requisitos

mencionados por la Corte, atenta contra el derecho de las personas desplazadas a acceder a la atención prioritaria y urgente que debe ser brindada por el Estado, por cuanto añade requisitos adicionales que no están contemplados en la ley, y que pueden convertirse en barreras adicionales y desproporcionadas para que esta población reciba la protección del Estado⁹.

6. Ahora bien, teniendo en cuenta las condiciones materiales que debe evidenciar la autoridad competente para incluir a una persona en el RUPD, la Corte ha considerado que, en el proceso de registro, Acción Social debe (iii) apreciar las especiales circunstancias en las que se produce la declaración del desplazamiento, y observar los siguientes principios:

“i) las normas de derecho internacional que hacen parte de bloque de constitucionalidad, a saber: a) el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949¹⁰ y b) 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 Personas¹¹; ii) el principio de buena fe¹²; iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima¹³ y, iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.¹⁴”¹⁵

7. De estos cuatro parámetros la Corte ha derivado consecuencias concretas para la interpretación de las causales contempladas en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, en presencia de las cuales Acción Social, luego de haber verificado la información contenida en su declaración de desplazamiento, no debe efectuar la inscripción de una persona en el RUPD.

Frente a la primera de las causales “1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad”, la Corte ha considerado que es imperativa la aplicación de las siguientes dos directrices:

“(i) Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que,

por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno¹⁶.

(ii) Si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios (...)17”.

Por su parte, la segunda causal que da lugar a la no inclusión en el registro, que opera cuando “existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997” que consagra quiénes pueden ser considerados desplazados, solo puede ser declarada en consideración de estas reglas:

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

(ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados¹⁸.

(iii) En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia¹⁹”.

Finalmente, cabe mencionar que la tercera causal originalmente contemplada en el numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2569, según la cual Acción Social no efectuará la inscripción en el registro “cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas

en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997”, fue declarada nula por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 12 de junio de 2008. La Sala consideró que el decreto se excedió en su potestad reglamentaria al crear esta causal, por cuanto consagró un término inexistente en la Ley 387 de 1997 y la Ley 962 de 2005. Con ello desconoció el espíritu de esta legislación, que apunta a señalar que la condición de desplazado solo cesa con el restablecimiento económico y, por tanto, hasta que este evento no se verifique, el Estado está en la obligación permanente de hacerlo sujeto de la política pública en la materia.

El caso concreto

8. La señora Rosalba Olaya Chaparro manifiesta ser desplazada del municipio de Ortega (Tolima) y, en razón de ello, solicita la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, Acción Social arguye que no tiene la obligación de otorgar la ayuda a la accionante, por cuanto la Unidad Territorial Tolima le negó la inscripción en el RUPD mediante una Resolución expedida en el 2006, que no fue objeto de ningún recurso.

El acto administrativo se sustentó en que, en la declaración hecha por la señora Olaya Chaparro, pudo determinarse que “el sitio de residencia habitual [de la accionante] era Ibagué y no Ortega”²⁰, pues ella admitió que en este municipio trabajaba como empleada por días en una finca que no era de su propiedad, al tiempo que residía en la capital del departamento. A juicio de la entidad accionada, esto constituye una razón objetiva y fundada para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997²¹

9. Antes de abordar el fondo del asunto es preciso poner de presente que la accionante solicita el otorgamiento de la ayuda humanitaria puesto que manifiesta ser una persona en condición de desplazamiento. Por lo tanto, y habida cuenta de que no existen razones contundentes para que esta Sala constatare ab initio que la actora no es desplazada, el Estado conserva la obligación de prodigarle una especial protección constitucional que se concreta, entre otras, en la interpretación favorable de las normas aplicables al procedimiento de la tutela.

Así, aunque asiste razón a la entidad accionada al afirmar que contra el acto

administrativo de no inclusión en el RUPD no se interpusieron en tiempo los recursos correspondientes y que la acción de tutela no puede subsanar la negligencia del interesado, es necesario señalar que dadas las condiciones especiales en las que puede encontrarse la accionante, impedir el análisis material sobre el amparo de sus derechos fundamentales constituye una carga desproporcionada e inaguantable. Por lo tanto, la Sala considera que la tutela es procedente.

10. Superado el examen sobre la procedibilidad, entra la Sala a analizar si las razones expuestas por Acción Social para negar a la accionante la inscripción en el RUPD se ajustan a criterios constitucionalmente admisibles para interpretar el procedimiento de registro y las causales de no inclusión. Esto, por cuanto si bien la solicitud de la accionante está dirigida directamente a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la falta de este registro es el obstáculo señalado por Acción Social para el acceso de la accionante a los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a la población desplazada.

De acuerdo con Acción Social, la razón determinante para tomar la decisión de no incluir a la accionante en el registro consiste en que esta declaró que no fue forzada a abandonar su domicilio sino su puesto de trabajo, evento que se encuentra excluido de la definición legal de desplazamiento y, por tanto, del registro. No obstante, para la Sala, este argumento por si solo no puede llevar a impedir la inclusión de una persona en el RUPD, teniendo en cuenta el concepto de desplazamiento y la aplicación del principio de favorabilidad.

11. En primer lugar, la Corte ha señalado que los hechos centrales que configuran el desplazamiento forzado son (i) la coacción que hace necesario el abandono de los bienes de la persona, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Además, ha indicado que los demás hechos que particularizan la situación de desplazamiento son accesorios, y no pueden constituir el fundamento principal para desestimar la manifestación de una persona que afirma encontrarse en condición de desplazamiento.

En el caso examinado, Acción Social determinó que no se hallan las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 porque la accionante afirma ser

desplazada de un municipio que no era el de su domicilio, sino el de su lugar de trabajo. Sin embargo, la entidad accionada no indica por qué esta situación permite concluir la inexistencia de las circunstancias que configuran el desplazamiento, y tampoco encuentra la Sala que esto se deduzca del texto mismo de la resolución. En esta medida, la motivación dada por la entidad no constituye una “razón objetiva y fundada” y no es suficiente para negar la inclusión de la accionante en el RUPD.

12. Resalta la Sala que la normatividad vigente no permite descartar de plano que el traslado coactivo del lugar en el que se desarrolla el oficio habitual dé lugar a un desplazamiento forzado. Por el contrario, el ordenamiento jurídico contempla de manera expresa el abandono del oficio habitual, el trabajo, o las actividades económicas habituales dentro de una descripción amplia de las situaciones que pueden considerarse desplazamiento. En efecto, la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), señala que es desplazada:

“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre : conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”²². (Énfasis fuera del texto)

Por su parte, la Ley 387 de 1997 señala en su artículo primero que:

“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”. (Énfasis fuera del texto)

Y, el artículo 2 del Decreto 2569 de 2000 consagra que:

“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(...)”. (Énfasis fuera del texto)

De acuerdo con esta normatividad, es viable que ocurran desplazamientos forzados en razón del abandono del trabajo u oficio habitual, siempre que se pueda establecer la coacción y la permanencia dentro de las fronteras del país en el evento. En este orden de ideas, encuentra la Sala que la constatación que hizo Acción Social de que la declarante abandonó el municipio en el que trabajaba, no conducía al rechazo automático de la inclusión en el RUPD, sino a la indagación sobre si ese evento ocurrió como resultado de la coacción o presión violenta, y generó una migración dentro de las fronteras nacionales, de suerte que pusiera en amenaza los derechos fundamentales de la persona, especialmente su derecho al mínimo vital. Solo esto puede llevar a determinar si la solicitante está o no ante una situación de desplazamiento forzado que reclama su protección²³.

Por lo demás, el fragmento de declaración tomado por Acción Social para negar la inclusión de la actora en tutela dentro del RUPD no permite deducir, de manera cierta, que la declarante no abandonó también su lugar de habitación, pues no es claro si el trabajo que la accionante llevaba a cabo en la finca le implicaba residir, al menos temporalmente, en el municipio de Ortega (Tolima), o si el abandono del trabajo le obligó también a trasladar su residencia, incluso dentro de la misma ciudad de Ibagué²⁴.

13. Las consideraciones realizadas por esta Sala se derivan de una lectura de las normas, hecha conforme al principio de favorabilidad, que exige aplicar criterios de

interpretación sistemática, teleológica, y propicia a la protección de los derechos humanos. En efecto, las normas que desarrollan a nivel interno el tema del desplazamiento forzado tienen todas como fin reglar los procedimientos para que la población desplazada en Colombia obtenga la protección del Estado. Pretenden entonces facilitar y organizar el acceso a la asistencia humanitaria del Estado, y no dificultarlo o impedir que ciertas categorías de desplazados no sean atendidos.

De esta suerte, la interpretación que más conviene a la finalidad del numeral segundo del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, que establece una causal de exclusión del registro para quienes no encuadren en la noción de desplazamiento forzado, es que se entienda que dicha remisión hace referencia a los requisitos mínimos contemplados en la definición del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, pero que incluye por igual las diferentes situaciones previstas en el conjunto de disposiciones que conforman el universo normativo referido al desplazamiento.

14. Considerando lo anterior, colige la Sala que el argumento que empleó Acción Social para no incluir a la accionante en el RUPD, no constituye una razón objetiva y fundada que permita deducir la inexistencia de un desplazamiento. Además, estima la Sala que Acción Social incumplió su obligación de llevar a cabo el análisis o la verificación de las circunstancias mínimas que llevan a concluir que una persona es efectivamente desplazada, antes de declarar la causal 2 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000. Por esta razón, la Sala concederá la tutela impetrada.

15. Pese a esto no confirmará lo dispuesto por el juez de primera instancia en lo referente a la inmediata inscripción de la accionante en el RUPD y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia ya que la motivación de la resolución de no inclusión expedida por Acción Social y el material probatorio acopiado no permiten concluir, de manera razonable, que coexisten los dos requisitos necesarios para que se configure un desplazamiento forzado. Además, de acuerdo con la presunción de buena fe del contenido de la declaración de la accionante, es a la autoridad accionada a quien corresponde demostrar que, por la ausencia de los requisitos esenciales, la solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento.

16. Por lo tanto, esta Sala ordenará a Acción Social que realice una segunda evaluación

acerca de la inclusión del solicitante y su familia en el Registro Único de Población Desplazada, con el fin de determinar si de la declaración se deduce la existencia de las circunstancias de hecho mínimas que configuran un desplazamiento forzado. Para ello, deberá incluir los elementos de juicio planteados en esta sentencia y no podrá invocar de manera exclusiva la ausencia de abandono del domicilio. Tras el análisis de estos dos requisitos, la entidad accionada deberá decidir sobre la inclusión de la accionante y su núcleo familiar en el registro.

En todo caso, si en el término dispuesto para ello Acción Social no encuentra pruebas o razones suficientes para considerar que de la declaración de la accionante no se deducen las circunstancias de hecho que configuran el desplazamiento forzado, la entidad accionada debe proceder a registrar a Rosalba Olaya Chaparro y a su núcleo familiar en el RUPD y, por tanto, adelantar todos los trámites para la entrega inmediata de la ayuda humanitaria de emergencia.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué el 11 de marzo de 2009, mediante el cual se negó el amparo solicitado por Rosalba Olaya Chaparro y, en su lugar, CONFIRMAR parcialmente la providencia del Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, de 10 de noviembre de 2008, solo en cuanto concede el amparo de los derechos fundamentales de Rosalba Olaya Chaparro.

Segundo. ORDENAR a Acción Social que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a realizar una segunda evaluación de la solicitud de inclusión en el RUPD de Rosalba Olaya Chaparro, teniendo en cuenta los criterios expuestos en esta sentencia. Si transcurrido este período, no existen razones suficientes para considerar que de la declaración de Rosalba Olaya Chaparro no se deducen las circunstancias de hecho que configuran el desplazamiento forzado,

inscribirá de manera inmediata a la accionante y su núcleo familiar en el RUPD, y le entregará la ayuda humanitaria de emergencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Art 11 Dec 2569 de 2000 “De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: (...) 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997”.

2 Folio No. 37

3 Ver, entre otras, las sentencias T-006-09, T-056/08, T-821/07, T-086/06, T-563/05, T-1094/04, T-813/04, T-1346/01y T-227/97.

4 Ver, entre otras, las sentencias T-056/08, T-821/07, T-328/07, T-086/06, T-1144/05, T-882/05, T-563/05, T-985/03 y T-227/97.

5 Así lo dispone el art. 1 del Decreto 2569 de 2000 que reza: “La Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desarrollará las

siguientes actividades: a. Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada (...)"

6 Art. 4 del Decreto 2569 de 2000: "Créase el Registro Unico de Población Desplazada, en el cual se efectuará la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2° del presente decreto. El Registro se constituirá en 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".

7 Art 1 Ley 387 de 1997, Art 2 Dec 2569 de 2000, No. 2 Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados y, sentencia T-227/97.

8 Cfr. Art 2 Dec 2569 de 2000.

9 Ver sentencias T-740/04, T, 268/03, T-215/02 y T-327/01.

10 "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".

11 Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

12 Al respecto la Corte ha señalado: " (...) al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción;

debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.” T-327/01

13 Cfr. T-025/04

14 Cfr. T-025/04

15 T-496/07.

16 En la Sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó la inscripción en el RUPD de una persona en situación de desplazamiento por grupos paramilitares, a quien se le había negado la inclusión en tres oportunidades por no aportar pruebas de su condición e incurrir en versiones contradictorias. Entre las consideraciones que hizo este Tribunal en aquella oportunidad se encuentra esta: “En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno (...) Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado.”

17 En la Sentencia T-1094 de 2004, la Corte ordenó reevaluar una declaración de desplazamiento de una persona, a quien se le había denegado su inclusión en el RUPD por hallar en ella inconsistencias. La Corte encontró, igualmente, que las inconsistencias existían; sin embargo, encontró que de ellas no se derivaba necesariamente la conclusión de que el señor no era desplazado, puesto que las inconsistencias versaban sobre accidentes o circunstancias diferentes al hecho generador del desplazamiento. En semejante sentido se pronunció la Corte en la Sentencia T-882 de 2005.

18 Sentencia T-327 de 2001.

19 Tal fue lo que afirmó este Tribunal en la Sentencia T-268 de 2003, en la cual ordenó

la inscripción en el RUPD de personas que habían migrado dentro de la misma municipalidad (Medellín) con motivo de los combates entre el ejército y un grupo armado ilegal en la localidad donde residían. En esta ocasión, la Corte dijo que el aparte que a continuación se subraya de la ley 387 de 1998, debía ser interpretado como comprensivo, también, como referido a las divisiones territoriales del municipio. “ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. 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.”

20 Folio 37

21 No. 2 Art. 11 Dec. 2569 de 2000.

22 Ver sentencia T-227/97.

23 Este criterio, con otros propósitos, ha sido tenido en cuenta por la Corte en sentencias tales como la T-258/01, entre otras.

24 Sobre el desplazamiento intraurbano ver la sentencia T-268/03.