

SENTENCIAT-496/07

Referencia: expedientes T-1551591, T-1527592, T-1530574 y T-1528867

Acciones de tutela presentadas por Leidy Milena Murcia Parra y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

en el trámite de revisión de los fallos proferidos en los asuntos de la referencia, dentro de las acciones de tutela promovidas separadamente por Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo, Jair Genoy, Carlos Enrique Higueta Usuga y Leidy Milena Murcia Parra contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

De manera preliminar debe anotarse que la presente Sala de Revisión, a través del auto del 24 de abril de 2007, decidió acumular los citados procesos a fin de ser resueltos en una sola sentencia. Lo anterior en razón a la analogía de los problemas jurídicos en ellos contenidos, circunstancia que a la luz del principio de economía procesal justificó la mencionada acumulación.

I. ANTECEDENTES

a.ExpedienteT-1527592

i. La acción de tutela interpuesta

El 9 de octubre de 2005, la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo, quien actualmente cuenta con 74 años de edad, y su grupo familiar, se desplazaron hacia la ciudad de Medellín a raíz de la violencia ejercida por los grupos armados en el municipio de Támesis, Antioquia. El 16 de diciembre de 2005 acudió ante la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín y rindió declaración sobre su desplazamiento.

Mediante la resolución #050018716 con fecha del 16 de enero de 2006, Acción Social ordenó excluirla del Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD) porque su declaración resultaba contraria a la verdad. Según la Entidad, la afirmación de la señora Bermúdez de ser desplazada desde el 9 de octubre de 2005 desde Támesis, Antioquia quedó desvirtuada al comprobarse que se encontraba registrada en el Sisben de La Estrella -Antioquia-, desde el 29 de septiembre de 2004. Además, según la entidad, el relato del desplazamiento no era claro.

El 8 de marzo de 2006, la señora Bermúdez interpuso recurso de reposición contra dicha resolución. Acción Social indicó que en el recurso la actora no desvirtuó las razones por las cuales quedó excluida del RUPD y confirmó la decisión anterior.

Ante este segundo rechazo, el 10 de octubre de 2006 la señora Bermúdez interpone acción de tutela. En su criterio, la exclusión del RUPD vulnera sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, integridad física, derecho de petición, derecho a la libre circulación, derecho a la protección de personas de la tercera edad, derecho a la igualdad, salud y seguridad social.

La accionante afirmó que actualmente su situación amerita especial atención. Al respecto indicó:

“Señor Juez, no sabemos que camino tomar, estamos desesperados, pasando constante hambre. No sabemos si es mejor devolvemos para el Municipio de donde fuimos desplazados y asumir las consecuencias por parte del grupo al margen de la Ley o esperar a una respuesta de las instituciones gubernamentales destinadas a apoyar a la población desplazada.”

La accionante solicita la tutela de los derechos fundamentales

invocados y que se ordene su inclusión y la de su grupo familiar en el Registro de Población Desplazada para poder recibir las ayudas humanitarias de emergencia.

ii. Respuesta de la entidad accionada

El 12 de octubre de 2006, el juzgado veintitrés penal del circuito de Medellín corrió traslado a la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín y a Acción Social para que se pronunciaran sobre la acción de tutela interpuesta.

Mediante escrito del 13 de octubre de 2006, la Secretaria de Bienestar Social indicó que no ha vulnerado ni amenazado los derechos fundamentales de la peticionaria. Para la Secretaría, Acción Social es la única entidad del orden nacional responsable de la valoración e inclusión en el sistema de información de la población desplazada. Adicionalmente, señaló que para entregar la atención humanitaria de emergencia es necesaria la previa inscripción de la persona desplazada en la base de registro de Acción Social, y dado que la peticionaria no aparece inscrita en dicho registro la Secretaría no puede brindar la ayuda porque de hacerlo estaría violando la ley 387 de 1997 y el decreto reglamentario 2569 del 2000.

Acción Social, mediante escrito del 18 de octubre de 2006, se opuso a las peticiones de la accionante. Indicó que el Comité de Valoración de la Unidad Territorial de Antioquia verificó que los hechos narrados por la accionante eran contrarios a la verdad. Si bien la accionante manifestó que durante 77 años y 11 meses residió en el municipio de Támesis (Antioquia), la entidad logró establecer que en el 2004, fecha en la que debería estar residiendo en el municipio de Támesis, la accionante aparece inscrita en el Sisben del municipio de La Estrella, desvirtuándose de esta manera el principio de buena fe.

Según la entidad, las encuestas del Sisben son para personas que manifiestan ser habitantes permanentes del lugar de la encuesta, que corresponde a un proceso “que no es de un día ni una cuestión de casualidad”. Según Acción Social, dentro de dicho proceso el funcionario encargado verifica la permanencia del ciudadano en el municipio, así como otras variables tales como la antigüedad, a fin de determinar con certeza que se trata de verdaderos habitantes del lugar y no de recién llegados al mismo.

Por otra parte, Acción Social señaló que el relato efectuado por la accionante sobre los hechos de su desplazamiento no era claro, y en consecuencia, ante los elementos aportados no era posible determinar

las circunstancias que exige el artículo 1 de la ley 387 de 1997 para quedar incluido en el RUPD.

Además, Acción Social informó que el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que negó la inscripción no clarifica los motivos por los cuales quedó excluida, ni tampoco presentó argumentos que desvirtúen la motivación que sostuvo la entidad.

iii. Decisión judicial objeto de revisión

El juez veintitrés Penal del Circuito de Medellín, en sentencia del 25 de octubre de 2006 negó por improcedente la acción de tutela. Indicó que el juez constitucional no puede por medio de la acción de tutela imponer órdenes que no están expresamente permitidas al no ser el superior jerárquico ni funcional de Acción Social. Para el juez de instancia, las entidades accionadas no están vulnerando ni amenazando sus derechos fundamentales “porque la dama Bermúdez Acebedo, no se encuentra incluida en el registro único de desplazados.”

b. Expediente T-1530574

i. La acción de tutela interpuesta

El 13 de enero de 2004, Jair Genoy junto a su núcleo familiar salió desplazado de la vereda La Bocana la Reina ubicada en la Inspección de la Unión Penaya (Caquetá) debido a los enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla. En este sentido el accionante afirmó: “cierto día comenzaron a avisar que lo mejor era desocupar la vereda (...) dejé las pocas pertenencias que tenía, una tierra y la casa, sin poder volver pues son la leyes de ese lugar.”

El 11 de febrero del 2004, Jair Genoy se presentó ante la personería municipal de El Doncello (Caquetá) para rendir declaración sobre los hechos de su desplazamiento. Sin embargo, no recibió respuesta alguna de Acción Social sobre su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada.

Ante esta situación, acudió en varias ocasiones a la Personería municipal para averiguar sobre su inclusión en el mencionado registro y envió varias cartas a la personería en el mismo sentido sin recibir respuesta alguna. El 10 de agosto de 2004, la Personería de El Doncello envió un oficio dirigido al Coordinador de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad solicitando información sobre la inscripción de varias personas dentro de la base de datos de Acción Social, entre

las que se encontraba el accionante. A pesar de la intervención de la Personería, no recibió respuesta. Posteriormente, el accionante tuvo conocimiento de la decisión de Acción Social de no inscribirlo en el Registro Único de Población Desplazada, sin que el escrito de tutela el accionante explique cómo se enteró de esta decisión.

La Red de Solidaridad Social, por medio de la resolución del primero de marzo de 2004 resolvió no inscribir en el Registro Nacional de Población Desplazada al señor Jair Genoy. La Red fundamentó su decisión en dos razones: i) el desconocimiento del lugar de desplazamiento y, ii) la inexistencia de una amenaza directa contra el accionante o su familia.

No obstante, el señor Jair Genoy afirmó que en su declaración había expuesto que, en efecto, el lugar donde se desplazó era una inspección. Además, indicó que la notificación de dicha decisión se hizo en la ciudad de Florencia, y no en El Doncello donde declaró su desplazamiento y reside actualmente, razón por la cual no pudo presentar los recursos correspondientes contra dicha decisión.

El 13 de octubre de 2006, Jair Genoy interpone acción de tutela contra Acción Social. Considera que la decisión de quedar excluido del RUPD vulnera sus derechos fundamentales conexos a la salud, alimentación y vivienda en condiciones dignas, por lo que solicitó su protección.

ii. Respuesta de la entidad accionada

Acción Social, por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica desestimó las peticiones. La entidad considera que según su declaración el accionante manifestó: “no a nosotros no nos amenazaron, si no que salimos porque todo el mundo se salió” por lo tanto, de conformidad con el artículo 1 de la ley 387 de 1997, Acción Social resolvió no inscribirlo en el RUPD.

Posteriormente, Acción Social le solicitó al accionante, mediante oficio del 5 de marzo de 2004, que se acercara a la Unidad de Atención y Orientación de la Población Desplazada U.A.O., ubicada en la ciudad de Florencia, para que se notificara personalmente de la resolución que ordenó su no inclusión en el RUPD. Dado que el accionante no se acercó para notificarse del acto administrativo, se procedió según el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, fijando un edicto para su notificación a partir del 29 de marzo de 2004, desfijado el 13 de abril de 2004, quedando notificado de la actuación y agotada la vía gubernativa.

iii. Decisión judicial objeto de revisión

El juez primero Civil del Circuito de Florencia declaró improcedente la acción de tutela en sentencia del 1 de noviembre de 2006. Indicó que Acción Social expuso dos razones para negar la inscripción en el RUPD, al respecto señaló la Entidad: “[1] existe desconocimiento de la zona por parte del declarante (hoy accionante) ya que la Unión Penaya no es municipio, es una inspección, [2] no esta registrada en la declaración amenaza directa contra el declarante o algún miembro de su familia.”

Al respecto, el juez de instancia considera que el argumento de no saber el lugar del desplazamiento resulta “baladí” en cuanto no puede negarse la inscripción de un desplazado por el desconocimiento de la división territorial del departamento, inclusive, puntualiza el juez de instancia, “la Unión Penaya no es una inspección de policía, sino un corregimiento.”

Respecto a la falta de una amenaza directa, el juez de tutela indicó que este argumento no permite resolver la exclusión del registro, sobre el particular indicó:

“las razones que hacen que una persona se desplace no son sólo el producto de amenazas materiales, sino que el aspecto psicológico juega un papel muy importante, (como lo ha dicho la Corte en la sentencia T-268-03 arriba citada), y es un hecho notorio en el Caquetá, que la población urbana y rural de la Unión Penaya se vio compelida a abandonar su territorio en virtud del conflicto interno y que este desplazamiento aún está vigente.”

Ahora bien, el juez de instancia indicó que la no inclusión del accionante en el RUPD es plasmada en un acto administrativo el cual no es controvertido por el accionante, por lo tanto, desde el punto de vista exclusivamente procedimental, la acción de tutela resulta improcedente.

En este sentido el juez concluye:

“En el presente caso, no resulta procedente el amparo como mecanismo transitorio, en cuanto están cerradas todas las posibilidades para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, y que toda las acciones caducaron. (...) por este motivo y solo por este, se negará la protección solicitada, haciendo énfasis en que se constató que Acción Social actuó con ligereza, pero la inactividad del

accionante hace inoperante la tutela, el cual es un mecanismo excepcional, de carácter subsidiario, que no sirve para revivir términos judiciales ya vencidos.”

c. Expediente T-1528867

i. La acción de tutela interpuesta

Carlos Enrique Higueta Usuga, quien actualmente tiene 70 años, junto a su núcleo familiar compuesto por su cónyuge y su hija, salieron desplazados por el conflicto interno del municipio de la Tebaida, Antioquia, hacia la ciudad de Medellín. En febrero de 2004 presentó declaración de su desplazamiento ante la Personería Municipal de Medellín quedando inscrito junto a su núcleo familiar en el RUPD. No obstante, desde el momento de la inscripción hasta la fecha sólo ha recibido un mercado suministrado por la Unidad de Atención y Orientación, a pesar de haber solicitado en varias oportunidades la asistencia humanitaria.

Según el accionante, dada su actual condición, la entrega de la ayuda humanitaria es de suma urgencia: “actualmente no tenemos con qué pagar arriendo, y estamos atrasados en el pago de los servicios públicos, estamos aguantando física hambre, con mi hija que en este momento está enferma.”

Ante la falta de respuesta de Acción Social, Carlos Enrique Higueta Usuga interpuso acción de tutela el 2 de noviembre de 2006. El accionante afirmó que la actuación de la entidad vulnera sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, la alimentación, la educación y los derechos de los niños.

ii. Respuesta de la entidad accionada

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional solicitó denegar la acción de tutela interpuesta. Al respecto la entidad afirmó:

“De acuerdo al oficio enviado por la Unidad Territorial de Antioquia - Acción Social, No UTAN - 11704 de noviembre 1 de 2006, donde se citará vía telefónica al señor HIGUITA, para el día martes 21 de noviembre de 2006, se acerque a nuestras oficinas y hacerle entrega de las Ayudas Humanitarias de Alojamiento por tres meses y en cuanto a los alimentos se remitirá a la Unidad de Atención y Orientación “UAO” con el fin de que haga entrega de los mismos.”

En consecuencia, Acción Social considera que al hacerse la entrega de las ayudas reclamadas, no se vulneran los derechos fundamentales alegados y se estaría frente al fenómeno del hecho superado.

iii. Decisión judicial objeto de revisión

El juez veinticinco Penal del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 17 de noviembre de 2006 ordenó negar la acción de tutela por improcedente. El juez de instancia consideró que, de manera similar al asunto estudiado en la sentencia T-499/95, la acción de tutela debe respetar “el orden cronológico y el derecho a la igualdad de las personas que acuden a que se les otorgue el auxilio para asistencia humanitaria a las víctimas de la violencia.”

Para el juez de instancia, al accionante no se le han conculcado sus derechos fundamentales, como quiera que el accionante se citará por la entidad demandada para hacerle entrega de la ayuda humanitaria.

d. Expediente T-1551591

i. La acción de tutela interpuesta

Leidy Milena Murcia Parra vivía con su núcleo familiar compuesto por su cónyuge y un hijo menor, en Puerto Alvira (Meta) en donde trabajaba en una finca de su propiedad. En el año 2004, su cónyuge desapareció debido a “la violencia imperante contra el Estado”, razón por la cual se desplazó hacia la ciudad de Villavicencio junto a su hijo, quedando inscrita en el RUPD a partir del 5 de agosto de 2004.

Según la accionante, Acción Social sólo le ha entregado tres mercados y tres meses de arriendo, que resultan insuficientes para satisfacer sus necesidades mínimas. Ante esta situación, interpone acción de tutela contra Acción Social por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la estabilidad con su hijo y al reconocimiento de las obligaciones legales por parte del Estado.

En su escrito solicita al juez que disponga lo conveniente para que se le adjudique un proyecto productivo, la vivienda y los tres mercados y los tres meses de arriendo como refuerzo.

ii. Respuesta de la entidad accionada

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social indicó que la accionante se encuentra inscrita en el RUPD desde el 5 de agosto de

2004 junto con su núcleo familiar. En razón a este hecho, y según las normas que regulan la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y las pautas establecidas por la sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional, se le hizo entrega de forma completa e integral de la ayuda humanitaria de emergencia. Al respecto, la entidad manifestó:

“(...) [L]a entrega se realizó a través del convenio Acción Social - CHF Operador Pastoral Social de la siguiente manera: tres (3) meses de recursos para asistencias alimentarias representadas en mercados los días 4 de noviembre de 2004, 21 de abril y 19 de mayo de 2006; tres (3) meses de recursos para alojamiento temporal representado en arriendos, los días 4 de noviembre de 2005 y 3 de mayo de 2006. Además se le hizo entrega de los respectivos kits humanitarios de aseo.”

Por lo anterior, Acción Social considera que no existe vulneración alguna a los derechos fundamentales alegados por la accionante.

iii. Decisión judicial objeto de revisión

El 13 de diciembre de 2006 el juez cuarto Civil del Circuito de Villavicencio negó la acción de tutela. Consideró que la entidad accionada no vulneró con su actuación los derechos fundamentales de la accionante.

El juez de instancia llega a esta conclusión por cuanto Acción Social en la contestación de la acción de tutela manifestó:

“[Acción Social] ha venido prestando la debida colaboración a la población desplazada, entre ellos a la señora Leidy Milena García Parra, quien se encuentra inscrita en el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada por la Violencia (SUR) desde el 5 de agosto de 2004, junto a su núcleo familiar compuesto por su hijo Cristian Camilo Murcia, de 4 años y medio de edad, recibiendo como Ayuda Humanitaria las relacionadas por el Coordinador Unidad Territorial Meta.”

II. PRUEBAS DECRETADAS EN SEDE DE REVISIÓN

a. Expediente T-1528867

Por medio del auto con fecha del 20 de marzo de 2007, se solicitó a la Unidad Territorial de Antioquia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social y a la Unidad de Atención y Orientación “UAO” para la Población

Desplazada que informaran sobre la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia, que según la contestación de la acción de tutela interpuesta por el accionante Carlos Enrique Higueta Usuga, sería realizadas el 21 de noviembre de 2006.

Además, se solicitó al accionante, Carlos Enrique Higueta Usuga, que informara a este despacho: i) si Acción Social le hizo entrega de la ayuda humanitaria el 21 de noviembre de 2006; ii) qué componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, tales como alojamiento, asistencia alimentaria, kits de aseo, kits de cocina etc, le fueron entregados; iii) si Acción Social le ha informado de sus derechos como persona desplazada y los programas a los que puede acceder.

b. Expediente T-1527592

Mediante el auto del 14 de mayo de 2007, se solicitó al Departamento Administrativo de Planeación del municipio de Medellín que informara si la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo se encontraba registrada en la base de datos del municipio de la encuesta Sisben y si estaba registrada en dicha encuesta como población desplazada.

A su turno, se solicitó al Departamento Administrativo de Planeación del municipio de La Estrella que indicara si la señora Bermúdez se encontraba registrada en la encuesta Sisben que aplica dicha municipalidad, la fecha de realización de la encuesta y su nivel de clasificación.

Finalmente, se solicitó a Acción Social que remitiera a este despacho copia de la declaración rendida por la señora Bermúdez sobre los hechos de su desplazamiento, como también cualquier otro tipo de información que considerara pertinente.

III. PRUEBAS RECIBIDAS.

a. Expediente T-1528867

Acción Social, mediante escrito del 10 de abril de 2007 informó que al señor Carlos Enrique Higueta Usuga se le hizo entrega de la ayuda humanitaria de emergencia. Al respecto la entidad indicó:

“(…) es pertinente señalar que, según informe de la Unidad Territorial de Antioquia, al señor Carlos Enrique Higueta Usuga le fue entregada la atención Humanitaria de Emergencia de forma completa e integral conforme a la ley 387 de 1997 de la siguiente manera:

Asistencia alimentaria, auxilio de alojamiento y kits humanitarios (Hábitat) el día 21 de noviembre de 2006”

Vencido el término probatorio, la Secretaría General de esta Corporación informó a este Despacho que no se recibió respuesta sobre la solicitud dirigida al accionante.

b. Expediente T-1527592

El Técnico en Clasificación Poblacional del municipio de la Estrella, en el oficio recibido el 8 de junio de 2007, informó: “la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo no se encuentra registrada en la Base de Datos de este municipio, pero que una vez revisada la página de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, dicha usuaria aparece registrada en el Municipio de Medellín, (...)”

En este mismo sentido, mediante oficio del 12 de junio de 2007, el subdirector de Metroinformación de la alcaldía de Medellín informó que la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo se encuentra identificada y registrada en la base de datos del municipio de Medellín.

Al respecto señaló:

“La vivienda de la señora Teresa de Jesús con su grupo familiar, fue visitada y encuestada por primera vez el día 24 de junio de 2005, luego la señora Teresa de Jesús solicitó incluir a una nueva persona de nombre Lina Marcela Montoya Sucerquia, modificación realizada el 28 de abril de 2007, como consta en el Certificado Sisbén, a la fecha la señora Teresa de Jesús, está clasificada en el nivel uno (1) y este es el estado actual, como el de todo su grupo familiar. En lo referente a su condición de desplazada no se informó y no quedó registrado en la ficha de la encuesta dado que el formato original de la encuesta diseñado por el Departamento Nacional de Planeación no incluye esta variable.”

Por su parte, el Coordinador del Área de Gestión y Administración Documental y la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social remitieron al expediente los siguientes documentos:

- § Copia de la declaración realizada ante la Unidad Permanente para los Derechos Humanos con fecha del 16 de diciembre de 2006.
- § Copia de la resolución del 16 de enero de 2006 en la que se resuelve no incluir a la accionante.
- § Copia del oficio de enero 26 de 2006, mediante el que se requiere a la señora Bermúdez para que se acerque a la Unidad Territorial con el fin de que se notifique de la resolución de no inclusión.

- § Copia de la constancia de diligencia de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos.
- § Copia de la notificación personal de la resolución de no inclusión.
- § Copia del recurso de reposición interpuesto por la señora Bermúdez.
- § Copia de la resolución del 24 de marzo de 2006 mediante la cual se decidió el recurso de reposición.
- § Copia de la notificación personal de la resolución que resolvió el recurso de reposición.
- § Copia del formato de valoración de población desplazada.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problemas

Jurídicos

2. Los asuntos bajo revisión plantean a la Corte varios problemas jurídicos. El primero, de tipo procedimental, y que cobija a todos los expedientes que se revisan, es si la acción de tutela dadas la condiciones de especial vulneración de los accionantes es el mecanismo judicial apropiado para la protección de sus derechos fundamentales.

En caso de que la respuesta al problema jurídico procedimental sea afirmativa, la Corte deberá estudiar los problemas de fondo que plantean los asuntos de la referencia. Es preciso tener en cuenta que, de conformidad con el sustrato fáctico anteriormente expuesto, los problemas jurídicos sustanciales están relacionados con dos puntos específicos de la política pública de atención a la población desplazada, a saber: i) el Registro Único de Población Desplazada y ii) la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o su respectiva prórroga.

En este orden de ideas, para los expedientes T-1.527.592 y T-1.530.574, la Corte deberá establecer: i) si las razones que expone Acción Social para rechazar la inscripción en el RUPD de los accionantes Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo y Jair Genoy vulnera sus derechos fundamentales.

Por otra parte, para los expedientes T- 1.528.867 y T-1.551.591, la Corte deberá estudiar: ii) si existe vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes Carlos Enrique Higueta Usuga y Leidy Milena Murcia Parra, cuando Acción Social: a) no hace entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o b) rechaza la solicitud de prorrogar la ayuda humanitaria.

Finalmente, en relación con la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la Corte deberá establecer: iii) cuál es el efecto que tiene la declaración de inconstitucionalidad del término de duración de la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria, sobre aquellas normas reglamentarias que reproducen o remiten directamente a esta norma legal y, su aplicación a los casos concretos.

Para el estudio de los problemas planteados la Corte pasará a analizar: i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; ii) los principios y derechos constitucionales que deben guiar la inscripción en el RUPD con el fin de acceder a los componentes de la política pública en materia de desplazamiento forzado; iii) las reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y las circunstancias bajo las cuáles la Corte ha precisado que resulta procedente la entrega de la prórroga de esta ayuda y, iv) las consecuencias jurídicas que tiene la declaración de inconstitucionalidad hecha por la Corte en la sentencia C-278/07 de los fundamentos jurídicos en los que se basó la reglamentación de la ayuda humanitaria de emergencia contenida en el decreto 2569 del 2000.

Procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado. Reiteración de jurisprudencia.

3. En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Si bien la Corte entiende que dada la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado dichos medios resultan insuficientes para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más marginados de la población colombiana.

Al respecto la Corte ha indicado:

“Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones que con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso.”

En este mismo sentido:

“Ahora bien, debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela.”

Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Como esta Corporación lo ha reconocido, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o su respectiva prórroga hacen parte del catálogo de los derechos fundamentales mínimos de la población desplazada.

Una vez resuelto el problema procedimental, pasa la Corte a estudiar los problemas de fondo planteados.

El Registro Único de Población Desplazada. Pautas de interpretación de las normas aplicables. Reiteración de jurisprudencia.

4. La Red de Solidaridad Social, actualmente denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, es la entidad encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada

por la Violencia. Entre sus funciones tiene a su cargo el manejo del Registro Único de Población Desplazada, el cual constituye una herramienta técnica que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento, la cual tiene por objeto actualizar la información de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a esta población.

5. La Corte en múltiples pronunciamientos ha insistido en la relevancia constitucional del registro de la población desplazada, señalando que constituye un medio adecuado para la focalización de los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento. En este sentido, se ha subrayado la importancia que tiene el uso adecuado de esta herramienta por parte de Acción Social, porque de este registro depende el acceso a las ayudas dispuestas por la política pública de atención al desplazamiento forzado.

En este sentido, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias de desplazamiento forzado, tiene derecho a quedar registrada como tal, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar. Adicionalmente, el registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, que según la Corte hace parte del bloque de constitucionalidad y es un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados.

6. El procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, definido por la ley 387 de 1997 y el decreto reglamentario 2569 de 2000, dispone que la persona deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante la autoridad competente, y posteriormente, Acción Social tiene a su cargo realizar una valoración de esta declaración y determinar si procede o no, la inscripción en el mencionado Registro.

Para determinar si la inscripción en el Registro de Desplazados es procedente, tanto la ley 387 de 1997 como reiterada jurisprudencia de la Corte coinciden en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración que realice una autoridad o entidad administrativa. Esta circunstancia de hecho está compuesta por dos requisitos materiales, los cuales deben ser verificados por Acción Social en cada caso para que sea procedente la inscripción en el RUPD. La Corte ha definido estos requisitos así:

“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

Una vez acreditadas las dos condiciones que evidencian una situación de desplazamiento, Acción Social debe proceder a realizar la inclusión de dicha persona en el RUPD. Ahora bien, el decreto 2591 de 2000 definió una serie de circunstancias en las cuales el registro es improcedente y por lo tanto la persona queda excluida. Esto ocurre cuando: i) la declaración resulta contraria a la verdad; ii) existen razones objetivas y fundadas de no cumplirse con los dos requisitos materiales que permitan concluir que se está frente a una situación de desplazamiento, iii) la declaración y la solicitud de inscripción se realice por fuera del término de un año desde el momento en que ocurrió el desplazamiento.

7. La Corte ha enfatizado que el registro de la población desplazada debe ser aplicado de forma tal que logre obtener los objetivos propuestos y no se vulneren ni amenacen los derechos fundamentales de los desplazados. No obstante, en la sentencia T-025/04 y en los autos posteriores sobre su cumplimiento la Corte ha identificado varios problemas tanto en el diseño del mecanismo como en su aplicación.

Con posterioridad a la sentencia citada, la Corte Constitucional se ha ocupado en 10 ocasiones sobre el registro de la población desplazada, en donde se han analizado los problemas que son objeto de estudio.

Esta jurisprudencia coincide en que la actuación de Acción Social en materia de registro de la población desplazada al momento de aplicar las normas que regulan esta herramienta no se ajusta a los parámetros constitucionales que han sido definidos por la Corte para el estudio de la inscripción en el RUPD, lo que ha conducido a la vulneración de los derechos fundamentales de esta población.

Al respecto, la Corte ha insistido en que la población desplazada constituye un sujeto de especial protección constitucional dada su condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. En consecuencia, al momento de evaluar las condiciones formales y materiales que indican que ha existido una situación de desplazamiento forzado, Acción Social debe: i) tener en cuenta las

especiales circunstancias en las que se produce la declaración del desplazamiento; y ii) ajustar su actuación a los parámetros que la Corte ha definido para realizar la valoración de la declaración, con el fin de identificar los elementos materiales que reflejan una situación de desplazamiento.

A continuación se reseñarán los parámetros definidos por la Corte para el estudio de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

8. En varias oportunidades, la Corte ha señalado que para proteger y garantizar los derechos constitucionales de la población desplazada, la interpretación de las normas que regulan la inscripción en el RUPD debe estar orientada por 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 1949 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 Personas; ii) el principio de buena fe; iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima y, iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.

9. A partir de estos principios, la Corte ha encontrado que el proceso de registro de una persona en el RUPD debe estar guiado por las siguientes reglas específicas, que en reciente jurisprudencia fueron recogidas de la siguiente forma:

“28. En virtud de los anteriores principios la Corte ha identificado una serie de reglas relativas al registro de una persona en el RUPD que vale la pena recordar. (1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y fortuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos. (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 fin. (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 así; los indicios deben tenerse como prueba válida; 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 el desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada.”

10. Con base en las anteriores reglas definidas por la Corte, se ha dispuesto que debe procederse a la inscripción de quien lo solicita, o la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, la recepción de una nueva declaración siempre y cuando en el caso concreto se verifique que Acción Social: i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) expidió una resolución carente de motivación para negar la inscripción; iii) ha negado la inscripción por causas imputables a la administración; iv) ha negado la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados; v) cuando no se registra al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros; vi) cuando la exclusión se basa exclusivamente en la aplicación de la encuesta Sisben sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento; vii) cuando no se ha tenido la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos que permitan controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro.

11. Así, conforme a los parámetros expuestos para el estudio de la inscripción en el RUPD, la Sala concluye que para los casos sometidos a revisión se concluye que: i) una actuación acorde con los principios que orientan la interpretación de las normas aplicables al Registro de la Población Desplazada permite inferir que la condición de desplazamiento es una situación de orden fáctico, que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial de una autoridad administrativa; ii) que las declaraciones sobre los hechos del desplazamiento se encuentran amparadas por el principio de buena fe y favorabilidad, lo que conduce al traslado de la carga probatoria a los funcionarios competentes para desvirtuar las motivos expresados por la persona afectada, siendo necesario su justificación en hechos

reales y no en situaciones eventuales o hipotéticas; iii) que la valoración de esta declaración debe tener en cuenta las condiciones particulares de la población desplazada, a quienes se les dificulta proporcionar una narración exacta y clara sobre los hechos del desplazamiento; y iv) las exigencias procedimentales y materiales para la inscripción son únicamente las contempladas por la ley, sin que los funcionarios encargados se encuentren facultados para exigir requisitos adicionales.

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

12. Además de la inscripción de la población desplazada al RUPD, Acción Social tiene a su cargo la promoción y coordinación de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para esta población.

Esta Ayuda humanitaria de emergencia tiene como fin constitucional brindarle a la población desplazada asistencia, socorro y apoyo para que logre compensar las necesidades básicas de “alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.”

13. Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, la Corte en la sentencia T-025 indicó que hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada. Además, para esta Corte dicha ayuda constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada.

14. De acuerdo con las decisiones anteriores sobre la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Corte ha sido enfática en señalar que, en principio, dicha entrega debe realizarse conforme al orden cronológico establecido por Acción Social. Para la Corte la acción de tutela no puede convertirse en un mecanismo que permita al accionante eludir el orden de entrega de la asistencia humanitaria y de esta forma obtenga su entrega de forma prioritaria, por cuanto esto conduciría a la vulneración del derecho a la igualdad de aquellas personas que no acudieron a esta acción y se encuentran en circunstancias idénticas frente a quien ejercerse la acción de tutela.

En relación con el respeto de los turnos de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Corte ha señalado:

“(...) esta Corte abordó el tema del respeto de los turnos para el pago de la ayuda humanitaria solicitada por los desplazados y dijo: “también en el suministro de dicha Ayuda Humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos”.”

15. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que en decisiones anteriores que han versado sobre otros asuntos, se ha reiterado que el respeto estricto de los turnos guarda estrecha relación con el derecho a la igualdad de aquél que está en la misma situación. No obstante, la Corte ha indicado que en algunos casos muy excepcionales la ayuda humanitaria de emergencia podrá ser entregada de forma prioritaria. Se trata de aquellos casos en los cuales resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación.

16. Como ha destacado la Corte, si bien resulta imperativo el respeto de los turnos de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las demás personas que se encuentran en la misma situación, este hecho no puede convertirse en una excusa para no informar a la persona sobre el momento en que se hará entrega de la asistencia humanitaria. No debe confundirse el respeto al derecho a la igualdad que impone acatar los turnos establecidos para la entrega de la asistencia humanitaria, con el derecho que tiene las personas de conocer la fecha a partir de la cual se hará entrega de la ayuda, la cual debe darse dentro de un periodo de tiempo oportuno y razonable.

Al respecto la Corte ha señalado:

“No se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49[] de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación.

Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un

término razonable y oportuno.”

17. En relación con la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la sentencia T-025/04 indicó que existen dos tipos de personas desplazadas que debido a sus condiciones particulares resulta procedente esta asistencia. Este grupo está compuesto por: i) personas que se encuentren bajo situación de urgencia manifiesta o ii) aquellos que carezcan de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como el caso de niños sin acudientes, personas de la tercera edad que por su avanzada edad o su delicado estado de salud resulta imposible que puedan generar sus propios ingresos o madres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo al cuidado de niños menores o adultos mayores.

Bajo estas circunstancias, para la Corte resulta justificado que el Estado continúe prestando la ayuda humanitaria que sea requerida hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada o haya finalizado. En todo caso, la entrega de la ayuda humanitaria debe ser cuidadosamente analizada en cada caso concreto, por lo que advierte la Corte que: “así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda.”

En este sentido la Corte ha señalado:

“(…)[A] pesar de que se le ha manifestado al accionante que se va a estudiar su caso para efectos de suministrarle ayuda humanitaria, aún ésta no se le ha brindado en su totalidad. Se ha desconocido que el peticionario es una persona de 61 años y que su núcleo familiar está conformado por personas que pertenecen a la tercera edad, quienes podrían encontrarse en situación de urgencia manifiesta, pero que en todo caso -como lo ha afirmado la Corte- por razón de su avanzada edad o por su condición de salud, no están en capacidad de generar ingresos. Por ese motivo se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria que requieran para su subsistencia digna hasta que tal circunstancia sea superada o hasta que estén en posibilidad de cubrir su propio sustento”

18. Finalmente, según el decreto 2569 del 2000, se tiene derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia en dos momentos

específicos: i) cuando la persona rinde la declaración de su desplazamiento ante la autoridad competente, y con el fin de atender sus necesidades básicas hasta que Acción Social resuelva de fondo la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Esta entrega ha sido denominada como ayuda inmediata; y ii) una vez se realiza la inscripción en el RUPD se tiene derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda.

Ahora bien, el término durante el cual se tiene derecho a la asistencia humanitaria fue definido por el artículo 15 de la ley 387 de 1997, que en un principio, indicó que la asistencia humanitaria sería prestada por el término de tres meses, y que bajo circunstancias excepcionales definidas en el artículo 21 de del decreto 2569 del 2000, esta asistencia sería prorrogada por espacio límite de tres meses adicionales. Empero, la sentencia C-278/07 declaró la inconstitucionalidad condicionada de esta norma, en el entendido en que la asistencia humanitaria sería prorrogada hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento.

A continuación se pasa a analizar el efecto que tiene la declaración de inconstitucionalidad anteriormente señalada sobre el decreto 2569 del 2000 que reglamentó, entre otros aspectos, lo concerniente a la ayuda humanitaria de emergencia.

La prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia C-278/07.

19. Como se señaló anteriormente, la sentencia C-278/07 declaró la inconstitucionalidad de la norma que establecía que la prórroga de la ayuda humanitaria sería prestada por el término límite de tres meses, y que más allá de este término el Estado no tendría la obligación de brindar dicha ayuda.

Ahora bien, en algunos apartes del decreto 2569 de 2000 “por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones” se reprodujo el enunciado normativo que la Corte declaró inconstitucional y, en otros apartes remitió directamente a este enunciado.

En este punto, se pregunta la Corte cuál es el efecto que tiene la inexecutable de la norma legal sobre el decreto que la reglamentó.

20. Sobre este mismo problema la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado coinciden en indicar que según

el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, sobre los actos administrativos, ya sean de carácter general o abstracto o particular y concreto, opera la presunción de legalidad y se consideran válidos a partir de su existencia. De tal forma que una vez se han cumplido con los requisitos de publicidad y notificación quedan revestidos de fuerza ejecutoria. Esto significa que son de obligatorio cumplimiento, aún en contra de la voluntad de los administrados, hasta que no hayan sido anulados, suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo o hayan perdido su fuerza ejecutoria.

La pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos opera cuando, por ejemplo, desaparecen las circunstancias tanto fácticas como jurídicas que le dieron origen a este acto o sobre las que se fundamentó su expedición. Esto ocurre cuando la Corte declara inconstitucionales los fundamentos de derecho en los que se basó el acto administrativo. Pero esto no significa que dicho acto sea nulo pues pudo producir efectos jurídicos en el pasado. En este caso, se está ante el fenómeno del decaimiento del acto administrativo lo cual significa que su cumplimiento deja de ser obligatorio y si se pretende hacer exigible, el destinatario podrá oponerse por vía de excepción, alegando la pérdida de fuerza ejecutoria del acto.

Sobre este evento, la Corte Constitucional en la sentencia que estudió la constitucionalidad del artículo que consagra la pérdida de fuerza ejecutoria indicó:

“De esta manera, cuando se declara la inexecutableidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”

A su turno, el Consejo de Estado llega a la misma conclusión. Al respecto consideró:

“La Corte Constitucional mediante sentencia C-702/99 de 20 de septiembre de 1999 declaró inexecutable, entre otras disposiciones, los artículos 54 y 120 de la mencionada Ley 489 de 1998. Significa lo precedente que en este caso operó lo que el artículo 66 del C.C.A. consagra como “pérdida de fuerza ejecutoria”, o decaimiento del acto, fenómeno este que se presenta, entre otros eventos, cuando han desaparecido los fundamentos de hecho o de derecho del mismo, y que se traduce en que los actos administrativos en tales condiciones no están llamados a producir efectos. Así las cosas, resulta innecesario suspender los efectos del Decreto acusado pues, por mandato legal, éstos ya no están llamados a producirse, por haber operado, como ya se dijo, la pérdida de su fuerza ejecutoria, en virtud de la declaratoria de inexecutable de las disposiciones legales en que se fundamentó.”

En consecuencia, sobre los apartes del decreto que reglamentó la ayuda humanitaria de emergencia que reproducen o remiten directamente a la disposición que fue declarada inconstitucional, operó la pérdida de fuerza ejecutoria, en razón a que los fundamentos jurídicos en los que se basaba fueron declarados inconstitucionales. De tal forma que Acción Social deberá abstenerse de darle cumplimiento a estas normas so pena de incurrir en una vía de hecho.

Por otra parte, teniendo en cuenta que por expreso mandato constitucional, ninguna autoridad puede dar aplicación a las disposiciones normativas que previamente fueron declaradas inconstitucionales por esta Corporación, en virtud del principio de supremacía constitucional, las órdenes que sean dictadas se harán de conformidad con lo establecido por la Corte en la sentencia C-278/07.

21. De lo expuesto la Sala extracta las siguientes conclusiones: i) a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación; ii) la entrega de esta asistencia debe respetar de forma estricta el orden cronológico definido por Acción Social y sólo podrá hacerse entrega de forma prioritaria ante situaciones de urgencia manifiesta; iii) la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento; y, iv) la entrega de la prórroga de la asistencia

humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278/07, es decir, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento.

V. ESTUDIO DE LOS CASOS CONCRETOS

a. Expediente T-1527592

22. De acuerdo con la declaración rendida el 16 de diciembre de 2005 ante la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín, el 9 de octubre de 2005 la accionante Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo, que actualmente cuenta con 74 años de edad, se desplazó junto a su grupo familiar compuesto por su cónyuge de 90 años de edad, cinco hijos, dos nietas menores y una nuera también menor de edad, desde la vereda Nubillales municipio de Támesis, Antioquia.

Adicionalmente, la accionante manifestó en su declaración que fue encuestada por el Sisben del municipio de Medellín, quedando incluida en el nivel 1 junto a su núcleo familiar. Así quedó consignado en la declaración: “PREGUNTA: ¿Informe si usted está clasificada por el SISBEN. RESPUESTA: Sí tengo SISBEN. DE PAÍS: COLOMBIA DPTO: ANTIOQUIA MPIO: MEDELLÍN ZONA: CENTRORIENTAL BARRIO: LLANADITAS. NOS ENCUESTARON CUANDO LLEGAMOS NIVEL I. Todavía no nos han entregado [el carné de afiliación]”

La Unidad Territorial de Antioquia de Acción Social negó la inscripción al RUPD de la accionante, sustentando su decisión en dos razones: i) se constató que la accionante se encontraba encuestada por el Sisben del municipio de La Estrella (Antioquia), lo cual desvirtuaba la condición de persona desplazada desde el municipio de Támesis (Antioquia) lo que forzaba a concluir que se encontraba domiciliada en el municipio en donde fue encuestada por el Sisben y, ii) la declaración rendida por la accionante no era comprensible y por lo tanto no se evidenciaba una situación de desplazamiento.

Contra esta decisión la accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue sustentado así: “Yo, (Maria) Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo con C.C. NO. 22.130.379 de Támesis, Antioquia, no aparezco como desplazada en dicha oficina [Acción Social, Red de Solidaridad Social] yo declaré en la Unidad Permanente de los Derechos Humanos según constancia que anexo.”

Al respecto, Acción Social indicó que no se refutaron las razones expuestas por la entidad para ordenar su no inclusión en el Registro, por lo tanto confirmó la decisión anterior.

En criterio de la accionante, la actuación de Acción Social vulnera sus derechos fundamentales porque restringe el acceso a las ayudas a las que tiene derecho la población desplazada.

El juez de instancia consideró que el amparo era improcedente. Apuntó que la accionante no hace parte de la población desplazada, al quedar excluida por Acción Social del mencionado Registro. Agregó que el juez de tutela no puede desconocer su no inclusión, ni tampoco imponer órdenes que extralimiten sus funciones por no ser el superior jerárquico de Acción Social.

Para resolver el problema jurídico planteado, se pasa a verificar si la valoración de la declaración sobre los hechos del desplazamiento se ajusta a los parámetros definidos por la jurisprudencia de esta Corporación.

23. En primer lugar, el argumento esgrimido por Acción Social de falta de claridad en la narración de los hechos del desplazamiento no constituye una justificación válida para negar el Registro.

Como lo ha indicado reiterada jurisprudencia de la Corte, las personas desplazadas merecen un trato digno y humanitario cuando acuden a las autoridades competentes para quedar inscritos en el RUPD. Esto exige tener en consideración la situación de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad de la población desplazada como sujeto de especial protección constitucional.

Dada la especial condición de la población desplazada, hay que considerar que existen una serie de factores que afectan la declaración sobre el desplazamiento, tales como los altos índices de alfabetismo presentes en esta población, el “temor reverencial” hacia las autoridades públicas, el bajo grado de espontaneidad en que se puede producirse, los traumas causados por el mismo hecho del desplazamiento, etc. Todos estos factores hacen que la declaración no sea presentada con exactitud y que en ocasiones el relato no sea claro.

En consecuencia, cuando Acción Social realiza el estudio sobre los hechos del desplazamiento expuestos en la declaración, debe tener en cuenta los factores expuestos por afectar directamente la narración consignada en dicho documento. En esta medida, la entidad no puede

limitarse a indicar que el relato del desplazamiento es poco claro, porque dicha actuación desconoce los principios de buena fe y favorabilidad que amparan la declaración.

Por lo anterior, resulta contrario a los parámetros definidos por la Corte exigir una exactitud y precisión definitiva sobre los hechos del desplazamiento. Este objetivo resulta en muchas ocasiones extremadamente complejo o imposible de alcanzar, dados los distintos factores que como se indicó, afectan la declaración. Por lo tanto, Acción Social deberá aportar otros elementos probatorios que le permitan desvirtuar los hechos sobre el desplazamiento y ante la falta de claridad deberá darle primacía al principio de buena fe y de favorabilidad.

24. En segundo lugar, Acción Social argumentó que el relato de la accionante faltaba a la verdad. La entidad verificó que la accionante se encontraba registrada en el Sisben del municipio de La Estrella, desde el 29 de septiembre de 2004, lo cual desvirtuó su afirmación de haber residido en el municipio de Támesis durante 77 años y 11 meses y que su desplazamiento se produjera el 9 de octubre de 2005.

25. Con el objeto de tener mayores elementos de juicio para resolver este aspecto, la Corte le solicitó al municipio de La Estrella que informara si la Señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo, identificada con la cédula de ciudadanía No. 22.130.379 de Támesis se encuentra en la base de datos del Sisben de este municipio.

Sobre este punto el municipio afirmó que:

“(...) la Señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo identificada con la cédula de ciudadanía 22.130.379 no se encuentra en la Base de Datos de este Municipio, pero que una vez revisada la página de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, dicha usuaria aparece registrada en el Municipio de Medellín, (...) [p]ara este caso debe remitirse a al oficina del SISBEN en el Municipio de Medellín.”

En este mismo sentido, el municipio de Medellín informó que:

“(...) Consultada la base de datos del Sisbén de Medellín, se encontró que la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo, se encuentra identificada y clasificada en nuestra base de datos y su situación socioeconómica está consignada en la ficha de clasificación No.

1174321,

La vivienda de la señora Teresa de Jesús con su grupo familiar, fue visitada y encuestada por primera vez el día 24 de Junio de 2005, luego la señora Teresa de Jesús solicitó incluir una nueva persona de nombre Lina Marcela Montoya Sucerquia, modificación realizada el día 28 de abril de 2007, como consta en el Certificado Sisbén, a la fecha la señora Teresa de Jesús, está clasificada en el nivel uno (1) y este es el estado actual, como el de todo su grupo familiar. En lo referente a su condición de desplazada no se informó y no quedó registrado en la ficha de la encuesta dado que el formato original de la encuesta diseñado por el Departamento Nacional de Planeación no incluye esta variable.”

26. De acuerdo con las pruebas recibidas, para el caso que se analiza se tiene que la accionante manifestó en su declaración que su desplazamiento se produjo el día 9 de octubre de 2005.

Acción Social negó la inscripción al Registro de Desplazados al verificar que la accionante se encontraba registrada en el Sisben del municipio de La Estrella, el 29 de septiembre de 2004. Dado lo anterior, Acción Social concluyó que la accionante no se encontraba en situación de desplazamiento, al comprobarse que ya estaba registrada en el Sisben-La Estrella, lo que indicó a la entidad que la accionante era una persona residente de esta municipalidad, porque el Sisben es una encuesta que sólo es aplicada a los vecinos del municipio.

Finalmente, el municipio de La Estrella afirmó que la accionante no se encontraba registrada en el Sisben de esta municipalidad, sino que, como también lo afirmó el municipio de Medellín, la señora Teresa de Jesús se encuentra registrada en la base de datos del Sisben-Medellín desde el 24 de junio de 2005.

27. De lo anterior se desprende que, como quedó probado en el presente proceso, la accionante y su grupo familiar está actualmente registrado y clasificado por el Sisben del municipio de Medellín. No obstante, en la resolución de Acción Social, se hace referencia al Sisben del municipio de La Estrella, como una de las razones que fundamenta la exclusión en el RUPD. Ahora bien, el registro de la accionante y su familia en la base de datos del Sisben-Medellín no fue la circunstancia fáctica en la que se fundó la orden de Acción Social de excluir a la accionante del Registro.

Al respecto es necesario tener en cuenta que las autoridades administrativas tienen el deber de expresar las razones en las cuales se sustentan las decisiones que acogen y no puede aceptarse que hechos no estimados sustentaron la decisión, porque de lo contrario se estaría incurriendo en una vulneración del debido proceso administrativo que exige que en los actos administrativos se incluyan todas y cada una de las razones que justifican la decisión. Por lo tanto, resulta insostenible considerar que esta fue la razón por la cual Acción Social ordenó la exclusión del RUPD. No obstante, el expediente no aporta los suficientes elementos de juicio que permitan concluir a la Corte que Acción Social basó su decisión en información inexacta o que falta a la verdad para tomar su decisión.

28. No obstante, tal y como afirmó Acción Social en la contestación de la acción de tutela, la entidad considera que la aplicación de la encuesta del Sisben constituye plena prueba sobre la inexistencia de la situación de desplazamiento, y por lo tanto, hace improcedente la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Sobre este punto, es necesario que la Corte se pronuncie sobre el valor probatorio que tiene la aplicación de la encuesta del Sisben al momento de determinar si se está ante una situación de desplazamiento forzado.

En principio, la aplicación de la encuesta del Sisben puede arrojar un indicio que puede lograr desvirtuar, prima facie, la situación de desplazamiento. Sin embargo, la Corte ha constatado que el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales - Sisben no es un mecanismo infalible que permita una focalización y una medición exacta de las condiciones socioeconómicas de la población más pobre y vulnerable, a pesar de que parte de estos inconvenientes fueran corregidos en las modificaciones formuladas por el Conpes Social 55 del 22 de noviembre de 2001.

En decisiones anteriores, la Corte ha logrado constatar que uno de estos inconvenientes hace referencia a que no siempre las personas encuestadas por el Sisben residen obligatoriamente y de forma permanente en el lugar en donde es aplicada la encuesta. Lo anterior ha permitido a la Corte indicar que no resulta razonable colegir que la clasificación en el Sisben constituya una plena prueba que de forma infalible desvirtúe la condición de desplazamiento. Por el contrario, el Sisben constituye un indicio el cual debe ser sometido a verificación, como quiera que el principio de favorabilidad al desplazado impone que la carga de la prueba para desvirtuar la situación de desplazamiento se encuentre a cargo de Acción Social.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-1094/04 se ocupó del caso de una persona que declaró ante la Personería de Local de Bogotá los hechos que rodearon su desplazamiento. Acción Social, luego de estudiar la declaración del accionante resolvió no inscribirlo en el Registro de Población Desplazada porque su declaración incurrió en varias contradicciones. Una de estas contradicciones, consistía en que, con anterioridad a su desplazamiento, el accionante se encontraba inscrito en el Sisben de Bogotá. Así lo explicó la Corte:

“En la acción de tutela, asevera que regresó a la vereda de Santa Marta Palmar “hace tres años” (abril de 2001) y que posteriormente viajó a Bogotá “de vez en cuando” y que “máximo me quedaba 8 días, y en una de esas ocasiones, cuando pasaron haciendo la encuesta para el Sisbén, yo decidí inscribirnos a mí y a mis hijos.” No obstante la familia del accionante se encuentra afiliada al Sisbén con base en una encuesta realizada en noviembre de 2000, momento anterior al supuesto traslado de Bogotá a la vereda de Santa Marta Palmar.”

En este caso, la Corte consideró que las contradicciones en que incurrió el accionante eran sólo aparentes y Acción Social no aportó ninguna prueba contundente que permitiera concluir que no existió una situación de desplazamiento forzado, a pesar de estar registrado en el Sisben-Bogotá. En este pronunciamiento la Corte indicó:

“5.3. Lo anterior genera razonablemente dudas acerca de si el señor Huepa Yara fue realmente desplazado de la manera como lo afirma, y si residía en el lugar de expulsión en el momento que lo señala. Por esta razón, la Corte considera que la decisión de la Red de no inscribir al declarante no carece por completo de sustento.

No obstante, continúa existiendo incertidumbre. En efecto, a pesar de que las contradicciones en que incurre el accionante generan dudas acerca de la versión proporcionada por éste, ellas no llevan a concluir que dicha persona no sea realmente desplazada. Por esta razón, en ninguno de los documentos suscritos por la Red de Solidaridad Social se observa una prueba de que el declarante no es verdaderamente desplazado, que controvierta que dicha persona vivía en Santa Marta Palmar en el momento en el que ocurrieron los hechos que, según su relato, le forzaron a desplazarse, o simplemente, que indique que dichos eventos no sucedieron.”

En otra oportunidad, la Corte analizó el caso de una persona desplazada que fue encuestada por el Sisben a pesar de su ubicación temporal en la vivienda donde se aplicó la encuesta. En esta ocasión, la accionante se desplazó desde el municipio de Solita, Caquetá hacia Pitalito, Huila. Acción Social negó la inscripción en el RUPD al comprobar que la accionante y su grupo familiar se encontraban registrados en el Sisben de Pitalito, en abril del 2004.

Admitida la acción de tutela el juez de instancia recibió testimonio de la accionante en donde expuso:

“(…) luego del desplazamiento, llegó junto con su familia a la casa de un amigo, ubicada en el barrio Libertador del municipio de Pitalito. Al segundo día de su estancia en ese lugar, les fue aplicada la encuesta Sisben, para lo cual la actora informó al funcionario correspondiente acerca de su condición de desplazados (…)”

En la citada sentencia, la Corte consideró que la aplicación de la encuesta Sisben no desvirtúa la condición de desplazamiento dado que este mecanismo busca brindar subsidios a las personas pobres y vulnerables. Además señaló que la condición de desplazamiento no puede quedar desvirtuada por el simple hecho de la aplicación de la encuesta Sisben. En esta oportunidad la Corte precisó:

“(…)[L]a aplicación de la encuesta Sisben como etapa previa a la concesión de beneficios a la población marginada, en especial la inclusión en el régimen subsidiado de seguridad social en salud, no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia Humanitaria a la población desplazada.”

Finalmente, en la sentencia T-1083/00 la Corte estudió un asunto con hechos análogos al anterior. En este caso, se trataba de una persona a la cual le fue aplicada la encuesta del Sisben, pese a no residir de forma permanente en el lugar en donde fue aplicada la encuesta. La accionante interpone acción de tutela porque considera que la actuación de las autoridades administrativas vulneran sus derechos fundamentales “al imprimir en la ficha de encuesta una información relativa a la vivienda en la cual ella se encontraba temporalmente (…)”

y que no corresponde a su verdadera situación socio económica.

En esta oportunidad la Corte consideró que no resulta “razonable” aplicar la encuesta del Sisben a una persona que se encuentra temporalmente en la vivienda que es encuestada, sin embargo, ante este hecho, es necesario que la persona que es encuestada informe si en el lugar es donde se aplica la encuesta reside de forma permanente o transitoria. Esto dijo la Corte:

“12. No resulta razonable que una persona sea entrevistada en un lugar en el que se encuentra de paso cuando la información sobre el tipo de vivienda, los servicios con que cuenta o los electrodomésticos que contiene es tenida en cuenta para realizar la respectiva clasificación socioeconómica. En estos casos, los funcionarios encargados de practicar la respectiva ficha deben ser en extremo cuidadosos e informar adecuadamente a las personas entrevistadas sobre las consecuencias de la información que se consigne en la encuesta.

Al anterior aserto podría oponerse el hecho de que la propia ficha permite registrar el hecho de que la persona entrevistada no es propietaria ni arrendataria del lugar en el que es encuestada (pregunta 22), pues, como fue mencionado, a la pregunta tenencia de vivienda es posible responder una de las siguientes tres alternativas: (1) propia - (2) arrendada - (3) otra forma. No obstante, no resulta claro cual es valor ponderado de esta respuesta, ni si la misma es suficiente para valorar el hecho de que la persona se encuentre apenas transitoriamente en un lugar. En este último caso, es evidente que no puede, de ninguna manera, suponerse que un lugar de tránsito sea la vivienda de la persona encuestada. En otras palabras, si una persona es encontrada en una casa de habitación en la que se encuentra de manera meramente transitoria, no parece ajustado a la verdad suponer que se trata de su vivienda. Será entonces la persona entrevistada quien, previa suficiente información, deberá indicar a los funcionarios del SISBEN si el lugar en el que es encuestado es su lugar de habitación o si se encuentra en él de manera transitoria.”

29. En este orden de ideas, para el presente caso Acción Social parte de una interpretación razonable al suponer que previamente al desplazamiento, la accionante y su grupo familiar ya habían sido encuestados y clasificados en el Sisben. Pero ante la falta de pruebas adicionales que permitieran la verificación de este indicio, de acuerdo con el precedente jurisprudencial expuesto, este indicio no es

suficiente para desvirtuar la situación de desplazamiento.

Sin embargo, a pesar de las anteriores consideraciones, en el presente caso la Corte no cuenta con los elementos de juicio suficientes para concluir que la accionante se encuentra en situación de desplazamiento. A pesar de que como se ha señalado, la aplicación de la encuesta del Sisben no permite inferir necesariamente que la persona era vecina del sitio en donde se lleva a cabo la encuesta, continúa existiendo incertidumbre.

30. Según la información remitida por el municipio de Medellín, la accionante y su grupo familiar fueron entrevistados por primera vez el 24 de junio quedando clasificados en el nivel 1 del Sisben. Pero según la accionante, en su declaración manifestó que su desplazamiento se produjo el 9 de octubre de 2005, lo cual indica que la encuesta del Sisben en Medellín es anterior al momento en que ocurre el desplazamiento. Ahora bien, puede considerarse que la fecha del desplazamiento no es exacta, o que en ese momento la accionante haya incurrido en un error de memoria, o que cuando fueron encuestados por el Sisben se encontraran de forma transitoria en Medellín. No obstante, al momento de realizarse la encuesta del Sisben-Medellín la accionante no informó de su situación de desplazamiento, ni tampoco indicó que se encontraba transitoriamente en dicho lugar.

Por lo anteriormente expuesto, dado que en el presente caso persisten las dudas de si se trata de una persona desplazada, Acción Social no puede sostener que no existió desplazamiento hasta que no se compruebe realmente esta circunstancia.

31. En este orden de ideas, la Corte concederá la presente acción de tutela con el fin de amparar los derechos fundamentales de la accionante y evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Esta Corte ordenará que se realice una segunda evaluación acerca de la inclusión de la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, en donde se tomarán otros elementos de juicio adicionales a los que ya fueron considerados por Acción Social, con el fin de aclarar las dudas de si se está ante una situación de desplazamiento forzado, y decidir definitivamente sobre su inclusión en el RUPD. Mientras esta decisión es adoptada, Acción Social deberá hacer entrega de la ayuda inmediata, según lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2569 de 2000.

32. La Red de Solidaridad Social, actualmente Acción Social, a través de la Unidad Territorial de Florencia resolvió en la Resolución No. 18005246 del 1 de marzo de 2004, no inscribir al accionante Jair Genoy en el Registro Único de Población Desplazada. Para tomar esta decisión la entidad argumentó: i) que el accionante desconoce la zona desde donde se desplazó y, ii) no se evidenció una amenaza directa contra el declarante o su grupo familiar.

Para notificar esta decisión Acción Social envió un oficio al accionante, el 5 de marzo de 2004, en donde le solicitó:

“presentarse de forma inmediata en la oficina de la Unidad de Atención y Orientación de la Población Desplazada U.A.O. ubicada en el antiguo Idema de la ciudad de Florencia, (...) con el fin de notificarle la Resolución Nro. 18005246 de marzo 1 de 2004. De no atender la presente citación, se procederá de conformidad con el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo.”

Dado que el accionante no se presentó para notificarse personalmente de la resolución que negó su inscripción en el RUPD, Acción Social, de acuerdo con el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, procedió a fijar un edicto para notificar la resolución. El edicto fue fijado en un lugar público de las oficinas de la Unidad de Atención y Orientación para la Población Desplazada UAO en Florencia, Caquetá por el término de diez días hábiles, desde el 29 marzo de 2004 hasta el 13 abril de 2004, quedando así notificado el accionante de la mencionada resolución.

Sin embargo, el accionante afirma en su escrito de tutela que la resolución que ordenó su no inscripción al RUPD no le fue notificada. En efecto, el accionante señaló que el 11 de febrero de 2004 rindió declaración de su desplazamiento en la personería del municipio de El Doncello. Después de rendida la declaración, el accionante afirma: “(...) pero pasaba el tiempo y no recibía ningún tipo de respuesta, se mandaron oficios directos de la personería pidiendo alguna respuesta o información acerca de mi diligencia; (...)”

Dentro del expediente se encuentra probado que el accionante acudió a la personería de El Doncello, Caquetá solicitando información sobre su Registro. A folio 18 obra un oficio de la Personería Municipal de El Doncello, con fecha del 10 de agosto de 2004, en donde la auxiliar administrativa de la personería le solicita al Coordinador (E) de la

Unidad Territorial - Red de Solidaridad Social información sobre la inscripción en el RUPD del accionante.

Pero pese a la intervención de la personería municipal de El Doncello, el accionante afirma que seguía sin ser notificado de la resolución de Acción Social. Finalmente, logró tener conocimiento de la resolución a través de una funcionaria de la Red de Solidaridad Social que remitió a la personería una copia de la decisión. Al respecto, el accionante en la declaración rendida para ampliar los hechos de la acción de tutela manifestó:

“PREGUNTADO: bajo la gravedad de juramento que acaba de prestar, sírvase informar al Juzgado, qué diligencias adelantó usted ante la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), para enterarse qué se había resulto respecto a su declaración de desplazamiento?
 CONTESTO: Yo, el once de febrero de dos mil cuatro (2004) coloqué la declaración de desplazamiento en la Personería de El Doncello, yo venía desplazado de una vereda que llama LA BOCANA LA REINA inspección de la Unión Penaya. Yo era espere y espere y averigüé en la Personería si había sido incluido o no en la lista y en la Personería me decía que no llegaba respuesta de la Red de Solidaridad, así pasó más de un año y por medio de una hija mía que vive acá en Doncello, también desplazada, ella averiguó con la Doctora Carolina, no sé su apellido, que ella trabaja en la Red y entonces por medio de esta doctora mandaron una resolución a la personería acá en Doncello, eso fue en enero o febrero de este año [2006] y yo vine acá a la personería y me dijeron que eso estaba allá en Florencia o sea el documento, pero no había sido incluido, entonces yo me fui a trabajar, (...) Presento en esta declaración fotocopia de la resolución por la cual no me incluyeron como desplazado y copia de un oficio dirigido a la Red solicitando respuesta sobre mi declaración de desplazado. Claro que eso se hicieron más oficios, sino que no lo tengo. ”

El 13 de octubre de 2006 el señor Jair Genoy interpone acción de tutela contra Acción Social. En su criterio, la actuación de la entidad vulnera sus derechos fundamentales. El juez de instancia consideró que operó la caducidad del otros medios de defensa judicial, siendo la acción de tutela improcedente.

Para el presente caso es necesario analizar las razones de Acción Social para ordenar la exclusión de RUPD a la luz de los criterios jurisprudenciales anteriormente expuestos. Posteriormente, se analizará si operó la caducidad del otro medio de defensa judicial,

teniendo en cuenta los aspectos de la notificación antes presentados.

33. Como se señaló, fueron dos las razones por las cuales Acción Social negó la inscripción al RUPD. La primera razón expuesta es que para la entidad: “existe desconocimiento de la zona por parte del declarante ya que la Unión Penaya no es un municipio es una inspección (...)”(Énfasis por fuera del texto)

De acuerdo con el juez de instancia esta razón no puede justificar la exclusión del Registro, pues como se ha indicado los requisitos materiales para ser incluido en el RUPD son de carácter fáctico y hacen referencia a: i) la coacción que hace necesario el desplazamiento y ii) la permanencia dentro de las fronteras nacionales.

De tal forma que la exigencia del conocimiento del lugar donde se produce el desplazamiento constituye un requisito adicional que carece de sustento legal y constitucional. En efecto, como precisó el juez de instancia, “(...) inclusive, la Unión Penaya no es una inspección de policía, sino un corregimiento.”

34. La segunda razón para negar la inscripción consiste en que en la declaración del accionante no se evidencia la existencia de una amenaza directa contra el accionante o su grupo familiar. Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente:

“Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada.”

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, una vez más se reitera que la falta de amenaza directa no desvirtúa la condición de desplazamiento, pues constituye un requisito no contemplado por la ley y la jurisprudencia para ordenar el registro. Además, como se desprende de la cita jurisprudencial, la amenaza directa en materia de desplazamiento constituye una exigencia que impone una carga insoportable sobre la persona desplazada y que desconoce la

prevalencia del derecho sustancial dentro del Estado Social de Derecho.

En adición a lo anterior, como lo señaló en su momento el juez de instancia, “(...) es un hecho notorio en el Caquetá, que la población urbana y rural de la Unión Penaya se vio compelida a abandonar su territorio en virtud del conflicto interno y que este desplazamiento está aún vigente.”

Dada la violencia estructural imperante en el lugar en donde ocurre el desplazamiento, la cual fue calificado por el juez de instancia como un “hecho notorio en el Caquetá”, resulta palpable que el accionante se vio compelido a abandonar su lugar de residencia al temer de forma cierta por su vida y la de su familia, y desplazarse hacia el municipio de El Doncello. Así mismo, el accionante en su declaración manifestó: “no a nosotros no nos amenazaron, si no que salimos porque todo el mundo se salió.” Lo anterior evidencia la insoportable situación que sufrió el accionante y que lo obligó a migrar de su lugar de residencia.

35. En consecuencia, parece claro que: i) la declaración del accionante cumple con el requisito formal de hacerse dentro del año siguiente a la ocurrencia del desplazamiento; ii) el desconocimiento de la división territorial del Departamento del Caquetá no es un requisito legal ni constitucional para la inscripción en el RUPD; y, iii) Acción Social no presentó pruebas suficientes que permitieran desvirtuar que no existió una amenaza directa contra el accionante.

Por lo anteriormente expuesto, a primera vista parece que el accionante se encuentra en situación de desplazamiento y que las razones dadas por Acción Social no desvirtúan esta condición. A esta misma conclusión llega el juez de instancia, no obstante, consideró que las acciones judiciales para controvertir la decisión de Acción Social ya había caducado y por lo tanto la acción de tutela devenía en improcedente. A continuación pasa la Corte a considerar este aspecto.

36. De las pruebas que obran en el expediente y de los hechos relatados por el accionante en su escrito de tutela se logró verificar que el actor no fue notificado a través de los mecanismos institucionales de la resolución que ordenó excluirlo del Registro Único de Población Desplazada. Si bien en el expediente obra una comunicación con fecha del 5 de marzo de 2004 en donde se le solicita al accionante acercarse a la Unidad Territorial ubicada en Florencia para que se notifique personalmente de la resolución, todo parece indicar que esta comunicación nunca fue recibida por el accionante.

Confirma lo anterior, el hecho de que con posterioridad a la comunicación de Acción Social en donde solicitaba dirigirse a la oficina de la entidad en la ciudad de Florencia, el 10 de agosto de 2004 el personero municipal de El Doncello envió un oficio a la Unidad Territorial de Acción Social para que se informara sobre la inclusión del RUPD del accionante y otras personas que se encontraban en la misma situación.

Según el artículo 11 del decreto 2569 del 2000 cuando Acción Social determine que no hará la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, estas razones deberán ser consignadas en un acto administrativo el cual deberá ser notificado al afectado, y será susceptible de ser impugnado por los recursos procedentes.

Con base en esta disposición, Acción Social envió una comunicación en donde requirió al accionante para que se acerque a la ciudad de Florencia en donde se encuentra ubicada la oficina de la Entidad. Ante la ausencia del accionante, la entidad procede a fijar un edicto en la misma oficina y así considera que se ha surtido la notificación de la resolución.

Como se evidencia, si bien desde el punto de vista formal la actuación de Acción Social se ajusta a los procedimientos establecidos por la ley, para el caso concreto resulta claro no se logró notificar al accionante de la mencionada resolución. Por lo tanto, el accionante nunca tuvo conocimiento de las razones que motivaron a la entidad para excluirlo del Registro, lo cual imposibilitó el ejercicio de su derecho de defensa para controvertir las razones de la Entidad.

Adicionalmente, es necesario considerar que el procedimiento dispuesto para la notificación debe dar cuenta de la especial condición de las personas desplazadas, que dada su vulnerabilidad y marginalidad, en algunos casos, no están en capacidad de cumplir con los deberes generales que exige el procedimiento de notificación. Acción Social debe prestar especial atención cuando la persona interesada en notificarse no se encuentra ubicada en la misma ciudad o municipio en donde están las Unidades Territoriales de Acción Social, porque en estos casos, exigir el traslado hasta la oficina de la entidad puede llegar a constituir una carga desproporcionada sobre la población desplazada.

Como ocurrió en el presente caso, resulta desproporcionado exigirle al accionante que tiene su residencia en el municipio de El Doncello, que se traslade hasta la ciudad de Florencia, en donde está ubicada la

oficina de la Unidad Territorial de Acción Social, para ser notificado personalmente de la resolución que emitió la entidad. Esta exigencia no es sensible a las dificultades por las cuales tiene que atravesar esta población y desconoce la especial situación de vulneración y marginalidad a la que están sometidas las personas desplazadas.

Por lo anteriormente expuesto, la Corte se aparta de la conclusión de juez de instancia que consideró que para el caso que se estudia operó la caducidad del otro medio de defensa judicial. Como quedó probado dentro del proceso, la resolución de Acción Social no fue notificada, lo cual constituye un requisito sine quanon para poder contabilizar el término de caducidad de las acciones judiciales.

37. Finalmente, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación en materia de desplazamiento, dada su condición de sujeto de especial protección constitucional, la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo y eficaz para proteger sus derechos fundamentales, por lo que en el presente caso se concederá el amparo constitucional.

En consecuencia, se ordenará a la Unidad Territorial - Meta de Acción Social que proceda a notificar al accionante de la resolución que negó la inscripción en el RUPD. Esta notificación deberá surtirse ante la personería municipal de El Doncello, que es la autoridad administrativa a la cual el accionante tiene acceso. A partir de esta notificación el accionante podrá controvertir las razones dadas por Acción Social para negar su inscripción al Registro. Una vez interpuesto los recursos procedentes y mientras Acción Social toma una decisión de fondo, la entidad deberá hacer entrega de la ayuda inmediata, según lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2569 de 2000.

c. Expediente T-1528867

38. El accionante, Carlos Enrique Higueta y su grupo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, desde el 18 de diciembre de 2001, pero hasta el momento no han recibido la ayuda Humanitaria a que tienen derecho. Según Acción Social se haría contacto con el accionante vía telefónica para acordar la entrega de las ayuda humanitarias. El juez de instancia consideró que la acción de tutela era improcedente por cuanto dadas las restricciones presupuestales no puede desconocerse el orden cronológico de la entrega de las ayudas y además Acción Social informó que haría entrega de las mismas.

Sobre la entrega de las ayudas, Acción Social informó que el día 21 de noviembre se le hizo entrega al señor Carlos Enrique Higueta Usuga las ayudas humanitarias "(...) 3 meses de alojamiento, 3 meses de alimentación y kits" Se solicitó al accionante que informara a este despacho si en la fecha que indicó Acción Social las ayudas fueron entregadas, sin que se recibiera respuesta alguna.

Ahora bien, como lo indicó el juez de instancia, teniendo en cuenta que existen recursos escasos para atender a la población desplazada, en principio, debe respetarse el orden cronológico para la entrega de la ayuda. Sin embargo, la Corte también ha considerado que cuando se trata de personas de la tercera edad que se encuentran imposibilitados para generar los recursos necesarios que permitan su propio sostenimiento, la ayuda humanitaria deberá ser entregada de forma prioritaria.

39. Para el caso concreto se tiene que el accionante es una persona de 70 años que al parecer no cuenta con los recursos necesarios para solventar sus necesidades más básicas como alimentación, vivienda y servicios públicos. Además informa que tiene una hija que se encuentra enferma, de lo cual se desprende que posiblemente se esté ante una situación de urgencia manifiesta que debe ser atendida.

40. Ahora bien, sin desconocer el hecho de que Acción Social informa que hizo la entrega de las ayudas humanitarias, la Entidad deberá realizar una evaluación de las condiciones reales del accionante con el fin de determinar si las ayudas entregadas fueron suficientes para superar la condición de extrema vulnerabilidad aquí identificada. Si se verifica que las condiciones persisten, Acción Social deberá informar al accionante sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, la cual será prorrogada hasta que dicha situación de urgencia finalice o, sea superada.

d. Expediente T-1551591

41. Leidy Milena Murcia Parra y su hijo menor se encuentran registrados como población desplazada y por tal razón recibieron tres meses de ayuda humanitaria. Sin embargo, debido a que tiene a cargo el cuidado de su hijo y la falta de su cónyuge por encontrarse desaparecido, las ayudas entregadas no son suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, razón por la cual solicitó la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria. Acción Social señaló que la entrega de la ayuda humanitaria se realizó de forma completa según lo dispuesto por la ley 387 de 1997. El juez de instancia consideró que la tutela era improcedente porque la actuación de Acción Social no

vulnera los derechos fundamentales de la accionante ya que como lo indicó en la contestación de la tutela, hizo entrega de forma completa de la asistencia humanitaria.

Teniendo en cuenta los hechos expuestos, si bien Acción Social realizó la entrega completa de la ayuda humanitaria, por el término definido por la ley y que como la Corte indicó, resulta razonable, la entidad se ha negado hacer entrega de la prórroga.

42. Al respecto es necesario considerar que la accionante compone un hogar con jefatura femenina, que tiene a cargo un hijo menor y que su cónyuge está desaparecido a causa del conflicto armado. De tal forma que ante una eventual situación de vulnerabilidad de la accionante, la negación de la prórroga de la ayuda humanitaria conduciría a la negación de su derecho fundamental al mínimo vital y el de su hijo.

43. De tal forma que, Acción Social deberá realizar una evaluación de las condiciones reales de la accionante con el fin de determinar si en el caso concreto se verifican las condiciones necesarias para otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria. En caso de estas circunstancias sean confirmadas, Acción Social deberá informar al accionante sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, la cual será prorrogada hasta que dicha situación de urgencia finalice o, sea superada.

44. Finalmente, como lo ha considerado la Corte, la atención a la población desplazada no se agota con la inscripción en el Registro Único, ni tampoco con la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, sino que por el contrario, la inscripción en el Registro da inicio al acompañamiento y seguimiento de forma permanente por parte del Estado hacia la población desplazada, pues la política pública en materia de desplazamiento tiene como fin la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Por lo tanto se ordenará a Acción Social, según cada caso, brindar el acompañamiento y asesoramiento necesario para que los accionantes participen de los demás componentes de la política pública para la atención a la población desplazada.

45. Finalmente, resulta pertinente que las decisiones de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado que sean producidas con posterioridad a la sentencia T-025/04 en donde fue declarado el “estado de cosas inconstitucional”, sean puestas en conocimiento de la Sala de Revisión que profirió este fallo para lo que considere pertinente y así se articule una actuación coherente de esta

Corporación ante esta situación que hasta el momento no ha sido superada. En consecuencia, se ordenará notificarse a la Sala Tercera de Revisión de la decisión adoptada para lo que considere pertinente.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia del juez veintitrés Penal del Circuito de Medellín y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales de la accionante Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo.

Segundo. ORDENAR a la Unidad Territorial de Antioquia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social que, en el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, realice una segunda evaluación acerca de la inclusión de la señora Teresa de Jesús Bermúdez Acevedo y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, en donde se tomarán otros elementos de juicio diferentes a los que ya fueron considerados por Acción Social, con el fin de aclarar las dudas de si se está ante una situación de desplazamiento forzado, y decidir definitivamente sobre su inclusión en el RUPD. Mientras esta decisión es adoptada, Acción Social, en el término de ocho (8) días a partir de la notificación de la presente decisión, hará entrega de la ayuda inmediata, según lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2569 del 2000.

Tercero. REVOCAR la sentencia del juez primero Civil del Circuito de Florencia y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales del accionante Jair Genoy.

Cuarto. ORDENAR a la Unidad Territorial de Caquetá de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a notificar al accionante de la resolución que negó la inscripción en el RUPD. Esta notificación deberá surtirse ante la personería municipal de El Doncello, que es la autoridad administrativa a la cual el accionante tiene acceso. A partir de esta notificación el accionante podrá controvertir las razones dadas

por Acción Social para negar su inscripción al Registro. Una vez interpuesto los recursos procedentes y mientras Acción Social toma una decisión de fondo, la entidad deberá hacer entrega de la ayuda inmediata, según lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2569 de 2000.

Quinto. REVOCAR la sentencia del juzgado veinticinco Penal del Circuito de Medellín y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales del accionante Carlos Enrique Higueta Usuga.

Sexto. ORDENAR a la Unidad Territorial de Antioquia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social que, en el término de ocho (8) días a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a realizar una evaluación de las condiciones reales del accionante con el fin de determinar si las ayudas entregadas fueron suficientes para superar la condición de extrema vulnerabilidad identificada. Si se verifica que las condiciones persisten, Acción Social deberá informar al accionante sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, la cual será prorrogada hasta que dicha situación de urgencia finalice o, sea superada, según lo dispuesto por la sentencia C-278/07.

Adicionalmente Acción Social, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, deberá brindarle al accionante el acompañamiento y asesoramiento necesario para que participe de los demás componentes de la política pública para la atención a la población desplazada.

Séptimo. REVOCAR la sentencia del juez cuarto Civil del Circuito de Villavicencio y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales de la accionante Leidy Milena Murcia Parra.

Octavo. ORDENAR a la Unidad Territorial del Meta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social que, en el término de ocho (8) días a partir de la notificación de esta sentencia, realice una evaluación de las condiciones reales de la accionante con el fin de determinar si en el caso concreto se verifican las condiciones necesarias para otorgar la prórroga de la ayuda humanitaria. En caso de que estas circunstancias sean confirmadas, Acción Social deberá informar a la accionante sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, la cual será prorrogada hasta que dicha situación de urgencia finalice o, sea superada, según lo dispuesto por la sentencia C-278/07.

Adicionalmente Acción Social, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, deberá brindarle al accionante el acompañamiento y asesoramiento necesario para que participe de los demás componentes de la política pública para la atención a la población desplazada.

Noveno. NOTIFICAR la presente providencia a la Sala de Revisión que profirió la sentencia T-025/04 para lo que considere pertinente.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General