

Sentencia T-746/10
(Septiembre 15, Bogotá DC)

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE BUENA FE Y FAVORABILIDAD-Responsabilidad por parte de las autoridades públicas de desvirtuar las declaraciones del interesado

De los hechos que generaron el desplazamiento, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha destacado la importancia de darle plena aplicación al principio de favorabilidad y la presunción de buena fe, en las manifestaciones de la población desplazada al encontrarse en una situación de vulnerabilidad, exclusión e indefensión teniendo en cuenta las características particulares de cada caso; resaltando la responsabilidad por parte de las autoridades públicas de desvirtuar las declaraciones del interesado.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento por autoridad administrativa mediante inscripción

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Disposiciones normativas respecto de la encuesta SISBEN y la inscripción en el censo electoral no puede usarse como argumento para la no inscripción

El RUPD se convierte en un mecanismo para constatar y reconocer la existencia de una situación de desplazamiento interno, que atiende los criterios legales, reglamentarios y adicionalmente, los sistematizados por la jurisprudencia constitucional, a la vez que funciona como una herramienta adecuada para encauzar y racionalizar el uso de los recursos destinados a una población especialmente vulnerable.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Acción Social de evaluar condiciones reales del desplazamiento

Referencia: expediente T-2.619.973

Accionante: Samir Guerrero García, coadyuvado por la Defensora del Pueblo Regional Antioquia, Sandra María Rojas Manrique.¹

Accionado: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

¹ Folio 12, cuaderno 1.

Fallos de tutela objeto revisión: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala de Decisión Penal, del 9 de marzo de 2010 que revocó el fallo del Juzgado Sexto Penal del Circuito, con funciones de conocimiento de Medellín, del 19 de enero de 2010.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de tutela.

1.1. Elementos de la demanda.

- **Derechos fundamentales invocados:** debido proceso, defensa y desplazamiento forzado.
- **Conducta que causa la vulneración:** negativa de Acción Social de inscribir al tutelante y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- a lo cual considera tiene derecho.
- **Pretensión:** ordenar la inmediata inscripción del tutelante y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y en consecuencia, se ordene la entrega de la de ayuda humanitaria requerida y la inclusión en todos los planes, programas y proyectos que tengan beneficios para la población desplazada.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1 El tutelante realizó declaración juramentada el 23 de junio de 2009² ante la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, al haber sido desplazado junto con su grupo familiar conformado por su esposa y una menor de 10 meses de edad, del Municipio de Istminia Chocó, el 3 de junio de 2009, a causa del accionar de grupos paramilitares de la región.

1.2.2 Posteriormente, Acción Social notificó al tutelante la Resolución No. 5001117380 del 16 de julio de 2009 mediante la cual se niega la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- al señor Samir Guerrero Gaviria³ por considerar que la declaración resultaba contraria a la verdad. En la resolución se dijo:

...Una vez consultada la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud FOSYGA, se observó que el peticionario estuvo afiliado en el régimen contributivo de salud en calidad de cotizante en Medellín, lo que demuestra que desde antes accedía

² Folio 17-19 cuaderno 2.

³ Folio 13, cuaderno 1.

a los servicios de salud y desarrollaba sus actividades económicas habituales allí. Además en la base de datos del Departamento Nacional de Planeación DPN se encontró al peticionario en la encuesta SISBÉN en el Municipio de Choco con anterioridad a la fecha del presunto desplazamiento, finalmente al consultar la base de datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil el peticionario se encuentra inscrito en el censo electoral Medellín con anterioridad a la fecha del presunto desplazamiento.

1.2.3 Se interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, el primero, resuelto mediante Resolución No. 5001117380R del 15 de septiembre de 2009⁴ y el segundo desatado por la Resolución No. 08144 del 26 de noviembre de 2009⁵, los cuales confirmaron la decisión impugnada.

1.2.4 La Defensora del Pueblo Regional Antioquia, Dra. Sandra María Rojas Manrique que actúa como coadyuvante del accionante, considera que las razones que invoca acción social para no incluirlo en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, “se reducen a simples consideraciones superfluas o en el peor de los casos meros indicios...Sin que se realizará una valoración seria y profunda en donde se determinará la existencia de las reales causas del desplazamiento, es decir, que no se realizó por parte de la entidad el menor esfuerzo para establecer la verdad de los hechos...”⁶, que han hecho que ni él ni su grupo familiar, sean beneficiarios de la Ley 387 de 1997.

1.2.5 El 28 de mayo de 2010 se presentó ante esta Corporación, recurso de insistencia por parte del Dr. Volmar Perez Ortiz⁷, Defensor del Pueblo, reiterando que la negativa de Acción Social a inscribir al actor en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, no respondió a razones objetivas, fundadas en medios probatorios idóneos que desvirtúan la condición de desplazamiento. Por el contrario la determinación se basó en simples indicios que no justifican por si solos la exclusión del registro, desconociendo principios de buena fe y la favorabilidad.

2. Respuesta de la entidad accionada.

2.1 A pesar de que el Juzgado Sexto Penal del Circuito, con funciones de conocimiento de Medellín, que avocó el conocimiento de la acción de tutela dio traslado de la demanda el 16 de diciembre de 2009 a la representante de Acción Social Regional Antioquia librándose las comunicaciones pertinentes,

⁴ Folio 17-19, cuaderno 1.

⁵ Folio 30-33, cuaderno 2. Se hace aclaración relacionada a que en las resoluciones enunciadas se niega la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- a **SAMIR GUERRERO GAVIRIA** y el peticionario es **SAMIR GUERRERO GARCÍA** de acuerdo con la copia de su cédula de ciudadanía, folio 25, cuaderno 2.

⁶ Folio 3, cuaderno 1.

⁷ Folio 2-9, cuaderno 2.

remitiéndole copia de la demanda y de sus respectivos anexos, a fin de que ejerciera el derecho de defensa y contradicción; la entidad accionada no respondió.⁸

3. Decisiones de tutela objeto de revisión.

3.1. Primera Instancia (Sentencia del Juzgado Sexto Penal del Circuito, con funciones de conocimiento de Medellín, de 19 de enero de 2010.)

El Despacho concedió la tutela al accionante ordenando a Acción Social que en un término de setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación del fallo procediera a valorar nuevamente la declaración rendida por el accionante, a fin de determinar si los hechos por él narrados, se enmarcan en la Ley 397 de 1997 y de considerarse que sí; se le incluya en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- suministrándole las ayudas humanitarias pertinentes.

La anterior decisión se basó en que la motivación del acto administrativo solo se limitó a enumerar una serie de situaciones, sin que se realice una valoración de la situación real del accionante, ni determine la existencia de las consecuencias del desplazamiento. Por lo que Acción Social debe realizar una valoración del estado actual del grupo familiar de cara al principio de buena fe, ya que la carga de probar que la condición no es la alegada esta en manos de la entidad accionada.

3.2 Impugnación

El accionante expresa su disenso respecto de la decisión de primera instancia argumentando que Acción Social no da aplicación al principio de buena fe ni de favorabilidad, puesto que no resulta razonable concluir que el censo electoral, la base de datos del FOSYGA y del SISBÉN, constituyan plena prueba que de forma infalible desvirtuó la condición de desplazamiento y por consiguiente debió ordenarse de forma categórica la inmediata inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-.

3.3 Segunda Instancia (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala de Decisión Penal, de 9 de marzo de 2010.)

El Tribunal hace énfasis en que la condición de desplazamiento y el reconocimiento de sus derechos no dependen de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, ni de la declaración de una autoridad pública, pues esa condición se adquiere por el solo hecho de ser desplazado de su región.

⁸ Folio 20 -21, cuaderno 1.

Sin embargo, en este caso, Acción Social estableció que las afirmaciones realizadas por el accionante en la declaración que suministró ante la Defensoría no eran ciertas. En tal caso no puede ser inscrito por expresa prohibición legal, pues así lo determina el párrafo del Art. 32 de la Ley 962 de 2005, que modificó, el Art. 32 de la Ley 387 de 1997. Por lo tanto revoca la sentencia objeto de apelación y, en su lugar, niega la tutela.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar la providencia de tutela antes reseñada, con base en la Constitución Política, artículos 86 y 241 numeral 9; en el Decreto 2591 de 1991, artículos 33 a 36 y en el auto del veinticinco de enero de 2010 de la Sala de Selección de Tutela Número Dos de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico.

La Sala de Revisión debe determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- vulneró los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado al reiterar la negativa de inscribir al tutelante, y a su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada.

Con el propósito de resolver el anterior problema jurídico, la Sala analizará (i) La procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado -reiteración jurisprudencial-; (ii) El principio de buena fe y favorabilidad aplicado a las declaraciones rendidas por las personas en situación de desplazamiento; (iii) El derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento por autoridad administrativa mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -reiteración jurisprudencial-; (iv) Examinará las disposiciones normativas respecto de la encuesta SISBÉN y la inscripción en el censo electoral que configura la residencia electoral para (v) finalmente resolver el caso concreto.

2.1. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado -reiteración jurisprudencial-.

Antes de estudiar los planteamientos sustanciales del caso concreto, es necesario determinar la procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado interno. De conformidad con la jurisprudencia constitucional y en virtud del Artículo 86 de la Constitución Política,

reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales. Sin embargo, respecto del fenómeno de desplazamiento forzado interno, se convierte en la acción idónea y eficaz para garantizar los derechos de la población desplazada, sin que se exija el agotamiento previo de recursos ordinarios, al ser considerados como sujetos de especial protección constitucional.

Esta Corporación sostuvo en sentencia T-086 de 2006, lo siguiente:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”

Además de lo anterior, En sentencia T-821 de 2007, señala:

“las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes”. Subrayado fuera de texto.

2.1.2. Con base en los anteriores razonamientos, la Sala considera que la acción de tutela interpuesta por el accionante para que sea reconocida su condición de desplazado por parte de Acción Social, es procedente, al tratarse de una persona que manifestó que sus derechos están siendo amenazados al haber sido forzado a abandonar el lugar de su residencia habitual junto con su grupo familiar⁹. Finalmente esta Corporación da cuenta que los hechos descritos por el accionante, no fueron controvertidos durante ninguna etapa del trámite de esta acción de tutela por la entidad accionada y, en consecuencia, serán dados por ciertos, conforme con lo dispuesto por el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

⁹ Folio 2, cuaderno 1. El accionante manifiesta “ yo me desplacé el 3 de junio de 2009, del sector principal del municipio de Istmina, Chocó, por problemas con los paramilitares que querían que los acompañara a hacer vueltas, a robar, o a extorsionar y yo me les negaba, de tanto acoso, le pegue en la mano a uno, peleamos a golpes, porque no estaba armado y tuve que volarme...Me había amenazado, también le dijeron a mi mujer que se iba a quedar viuda y huérfana mi hija de 10 meses de edad, entonces yo me vine para acá...”

2.2. El principio de buena fe y favorabilidad aplicado a las declaraciones rendidas por las personas en situación de desplazamiento.

El desplazamiento forzado en el contexto colombiano, es un fenómeno trascendental que ha generado una serie de vulneraciones a los derechos humanos y profundas alteraciones sociales transformando de una manera adversa la forma de vida a un número considerable de familias colombianas que se han visto obligados a huir de sus tierras, a dejar atrás sus posesiones y en muchos casos sus grupos familiares a causa de diversos factores de riesgo.

A nivel internacional se ha definido el desplazamiento forzado interno así:

*"Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"*¹⁰

En Colombia, la Ley 387 de 1997 y el artículo 2 del Decreto 2569 de 2000 definen a la persona desplazada como la que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Con el propósito de atender de manera integral a la población desplazada, las diversas autoridades estatales han implementado políticas públicas en pro del goce efectivo de sus derechos. El gobierno nacional estableció en el Artículo 32 de la Ley 387 de 1997 modificado por el art. 32 de la Ley 962 de 2005 que:

Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente Ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley y que cumplan los siguientes requisitos:

- 1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y*

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU Relator Temático Francis Deng,

2. *Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.*

Parágrafo.- Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente Ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Acerca de la declaración de los hechos que generaron el desplazamiento, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha destacado la importancia de darle plena aplicación al principio de favorabilidad y la presunción de buena fe, en las manifestaciones de la población desplazada al encontrarse en una situación de vulnerabilidad, exclusión e indefensión teniendo en cuenta las características particulares de cada caso; resaltando la responsabilidad por parte de las autoridades públicas de desvirtuar las declaraciones del interesado. Al respecto, la Sentencia T-327/01 estipuló que:

En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno...Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región.

*Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben **probar plenamente** que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho...En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado. Subrayado fuera de texto.*

Finalmente, la Corte ha declarado que “Las solicitudes de inscripción en ese registro deben valorarse sin perder de vista que se tiene entre manos un problema cuya atención le incumbe al Estado y por ello a quienes pretenden inscribirse debe prestárseles todo el apoyo para que lo hagan con prontitud y para que en el menor tiempo posible puedan acceder a los programas concebidos en su beneficio. Pero lo que no debe hacerse es darle al régimen legal implementado para atender a los desplazados por el conflicto armado un enfoque exageradamente restrictivo, contrario a la protección que urgen los derechos fundamentales que están siendo vulnerados y ajenos a la atención que aquellos merecen, mucho más cuando se trata de menores de edad.”¹¹

¹¹ Sentencia T-215/02.

2.3 El derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento por autoridad administrativa mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -reiteración jurisprudencial-

Es necesario resaltar, que con base en la interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos no se hace imperiosa una declaración por funcionario público o privado para que se configure la situación de desplazamiento interno. Por el contrario se trata de una situación de hecho, que Acción Social debe registrar más no crear, mediante un acto declarativo sin obstaculizar la inclusión y el acceso a los programas de atención a la población desplazada, porque es en este punto donde cobra su relevancia.

“Esta circunstancia de hecho esta constituida 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: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, 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.”¹².

Así, “el RUPD se convierte en un mecanismo para constatar y reconocer la existencia de una situación de desplazamiento interno, que atiende los criterios legales, reglamentarios y adicionalmente, los sistematizados por la jurisprudencia constitucional, a la vez que funciona como una herramienta adecuada para encauzar y racionalizar el uso de los recursos destinados a una población especialmente vulnerable”¹³.

La Corte ha encontrado que el proceso de registro de una persona en el RUPD debe estar guiado por reglas estipuladas en la Sentencia T-328 de 2007 que fueron señaladas así:

(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para 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

¹² Sentencia T-169/10.

¹³ Sentencia T-222/10.

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.

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 Sisbén 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.

El Decreto 2569 de 2000 en el Artículo 11 enumera las causas para que Acción Social niegue la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada:

“ARTICULO 11. DE LA NO INSCRIPCIÓN. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.

2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997.

3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997.

En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.

2.4 Disposiciones normativas respecto de la encuesta SISBÉN y la inscripción en el censo electoral.

La encuesta SISBÉN es una “herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población. Se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para la elaboración del plan de desarrollo social de los municipios y la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales. El Sisbén clasifica a la población, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida-índice-Sisbén y con base en sus resultados se asignan subsidios a los más pobres en salud, vivienda, educación y empleo.”¹⁴

La jurisprudencia de esta Corporación, ha ponderado que pese haberse efectuado la encuesta SISBÉN, no puede usarse como argumento en contra de las personas que han dado su declaración de desplazamiento, pues en ella se manifiestan las condiciones de debilidad, ratificando la situación de pobreza del individuo y se estaría en contra vía de los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada.

“La 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. En ese sentido, la aplicación de la encuesta Sisben y la entrega de la identificación correspondiente ratifican las condiciones de extrema pobreza en que se encuentra la actora y su grupo familiar debido al hecho del desplazamiento.”¹⁵

Con relación al censo electoral, la Ley 163 de 1994, en el Artículo 4^o¹⁶, constituye una presunción legal referida a la residencia electoral, reglamentando el Artículo 316 de la Constitución Política estipulando que en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

El Consejo de Estado, Sección Quinta estableció “respecto de la residencia electoral, de acuerdo con la ley que debe ser única y se determina por la decisión del ciudadano de inscribir su cédula en el municipio o en alguno de

¹⁴Portal Gobierno en línea. Disponible en la Web: <http://sanpedrocartago.narino.gov.co/glosario.shtml?apc=M-II--&s=b>

¹⁵ Ver Sentencia T-1076/2005.

¹⁶ ARTÍCULO 4o. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

los municipios con el fin de ejercitar en él su derecho político de elegir y ser elegido. Al inscribir su cédula el ciudadano declara bajo la gravedad del juramento residir en el respectivo municipio y ello se constituye en el sustrato de una presunción legal que, como tal, puede ser desvirtuada.

Es claro, que si el ciudadano al indicar una dirección como del lugar de su residencia o trabajo, se debe inferir que es esa y no otra la que configura al vínculo material con el municipio donde se está inscribiendo, de tal manera que si se acredita con prueba idónea que en el lugar indicado como de residencia o de ejercicio de su actividad profesional o negocio no reside o trabaja, con ello se habrá desvirtuando la presunción de residencia electoral.”¹⁷

En consecuencia, el acto de inscripción de la cédula de ciudadanía en un municipio determinado para efectos electorales, constituye el fundamento de hecho para presumir la residencia; sin embargo, esta presunción se configura solo para el momento de la inscripción, la cual puede ser desvirtuada puesto que el ciudadano puede con posterioridad, no tener ese lugar de residencia o de actividad económica habitual.

2.4.1. Caso concreto.

Con base en las consideraciones planteadas, es claro que el fenómeno del desplazamiento genera una vulneración reiterada de los derechos humanos y se configura cuando el ciudadano se ve forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su residencia o actividades económicas para salvaguardar su vida e integridad personal.

La jurisprudencia constitucional ha destacado que las autoridades administrativas en la recepción de las declaraciones proporcionadas por la población desplazada, deben aplicar la presunción de buena fe y el principio de favorabilidad debido a su situación de debilidad manifiesta, lo cual genera no solo un trato preferencial si no la responsabilidad de Acción Social de probar plenamente que la persona no tiene la calidad de desplazado.

De acuerdo con las pruebas allegadas al expediente¹⁸ el señor Samir Guerrero y su grupo familiar al parecer cumplen con los dos elementos constitutivos de la condición de desplazamiento concernientes a la coacción, que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación, clasificando en dicha condición no solo a las personas que se ven de manera imperiosa a migrar sino aquellas que **se ven obligadas a no regresar** a su residencia habitual o su lugar de actividad económica por factores de riesgo como le ocurre al tutelante: “yo me desplacé el 3 de junio de 2009, del sector principal del municipio de Istmina, Chocó, por problemas con los paramilitares que querían que los acompañara a hacer vueltas, a robar, o a

¹⁷ Sentencia N° 25000-23-24-000-2000-0792-01(2742) de Consejo de Estado, Sección Quinta, de 14 Diciembre 2001.

¹⁸ Folio 2, cuaderno 1.

extorsionar y yo me les negaba, de tanto acoso, le pegue en la mano a uno, peleamos a golpes, porque no estaba armado y tuve que volarme...Me había amenazado, también le dijeron a mi mujer que se iba a quedar viuda y huérfana mi hija de 10 meses de edad, entonces yo me vine para acá...”¹⁹.

El Decreto 2569 de 2000 en el Artículo 11 enumera las causas para que Acción Social niegue la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, uno de esos casos es cuando la declaración resulte contraria a la verdad.

Acción Social determinó que la declaración del accionante resultaba contraria a la verdad, sin tener en cuenta las especiales circunstancias descritas por el accionante ni ajustando 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; puesto que “la verdad a la que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error.”²⁰

En el caso expuesto Acción Social encuentra que el accionante está registrado en las bases de datos del FOSYGA, el censo electoral con anterioridad al desplazamiento en el municipio de Medellín y en la encuesta SISBÉN en el municipio de Choco, lo cual no constituye indicio que logren desvirtuar la presunción de veracidad, ni logran desacreditar la existencia del desplazamiento.

Los criterios para determinar el ingreso al Registro Único de Población Desplazada que busca hacer efectivo los fines constitucionalmente relevantes al incluir a los distintos programas de apoyo a las personas en debilidad manifiesta para lograr su autosostenimiento, Acción Social tiene la obligación de desvirtuar los motivos expresados por la persona afectada, siendo necesaria su justificación en hechos reales y no en situaciones deducidas o hipotéticas.

Con relación al registro en la base de datos del FOSYGA se ha establecido por vía jurisprudencial que el ingreso al mercado laboral por una persona desplazada, y por ende al régimen contributivo de aseguramiento en salud: (i) no le quita la condición de desplazado, ni (ii) le puede hacer perder el derecho a acceder al sistema de salud, en las condiciones que satisface el derecho a la población desplazada.

Frente al hecho de que el accionante haya sido encuestado por el SISBÉN en el municipio del Medellín, no constituye un indicio que debe ser valorado en relación con todos los demás elementos probatorios que se presenten en el caso, más aun cuando esta dio como resultado nivel II de pobreza²¹. Por lo tanto, el hecho de que el accionante aparezca en las bases de datos del régimen

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Ver Sentencia T-1094/04.

²¹ Folio 43, cuaderno 1.

subsidiado en un municipio diferente de aquél en el que dice residir (Istmina, Chocó), o donde le fue realizada la encuesta SISBÉN no es motivo suficiente para negar la inscripción.

Finalmente, la presunción legal formulada por el Artículo 4 de la Ley 163 de 1994, aplicada al caso concreto puede desvirtuarse por la sola acreditación de que no se habita o trabaja en un lugar señalado, y pese a que en el expediente se allega información del lugar donde aparece el accionante registrado para votar desde el 21 de mayo de 2007 (Municipio de Medellín²²). El accionante en su manifestación de desplazamiento, reitero que su residencia habitual era el municipio de Istmina, y en aras del principio de buena fe, favorabilidad y la presunción de veracidad del Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 se desvirtúa la presunción de residencia electoral.

Ahora bien, la Corte, 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.²³

En conclusión, los argumentos dados por Acción Social²⁴ no desvirtúan el hecho del desplazamiento señalado por el accionante ya que a pesar de encontrarse en las bases de datos del SISBÉN, el FOSYGA y estar registrado en el Censo Electoral no se configura un hecho indicador que demuestre que el desplazamiento no existió. Por ende la Sala revocará la sentencia de segunda instancia y tutelara el derecho del accionante.

3. Razón de la decisión.

Por las razones expuestas, la Sala de Selección considera que Acción Social no dio aplicación a la presunción de buena fe y al principio de favorabilidad al momento de la calificación de los hechos constitutivos de la situación de desplazamiento del señor Samir Guerrero García, lo cual es contrario a lo estipulado en la jurisprudencia constitucional. Lo anterior se presenta al negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- por considerar que el accionante falta a la verdad, sin tener en cuenta que a pesar de encontrarse en las bases de datos del SISBÉN, el FOSYGA y estar registrado en el Censo Electoral, lo anterior no configura un hecho indicador

²² Folio 41, cuaderno 1.

²³ Ver Sentencia T-328 de 2007.

²⁴ Una vez consultada la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud FOSYGA, se observó que el peticionario estuvo afiliado en el régimen contributivo de salud en calidad de cotizante en Medellín, lo que demuestra que desde antes accedía a los servicios de salud y desarrollaba sus actividades económicas habituales allí. Además en la base de datos del Departamento Nacional de Planeación DPN se encontró al peticionario en la encuesta SISBÉN en el Municipio de Choco con anterioridad a la fecha del presunto desplazamiento, finalmente al consultar la base de datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil el peticionario se encuentra inscrito en el censo electoral Medellín con anterioridad a la fecha del presunto desplazamiento.

que demuestre que el desplazamiento no existió o que desvirtuó el mismo. Por ende acorde a la jurisprudencia de la Corte se 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.

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala de Decisión Penal, del 9 de marzo de 2010 y **CONFIRMAR** el numeral primero del fallo del Juzgado Sexto Penal del Circuito, con funciones de conocimiento de Medellín, del 19 de enero de 2010 que **CONCEDIÓ** la acción de tutela incoada y salvaguardo los derechos invocados por el señor Samir Guerrero García, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.020.157 de Quibdo.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término de 48 horas a partir de la notificación del presente fallo, realice una evaluación de las condiciones reales del desplazamiento alegado por señor Samir Guerrero García y su grupo familiar, con el fin de determinar si los hechos narrados de 3 de junio de 2009 en Istmina Choco tuvieron lugar, -dando aplicación al principio de favorabilidad y buena fe-. De verificarse que el desplazamiento se produjo y las condiciones persisten, Acción Social deberá inscribir al accionante y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- y les informará sobre las circunstancias de tiempo modo y lugar para la entrega de la asistencia humanitaria, las cuales serán prorrogadas hasta que dicha situación de urgencia finalice o, sea superada.

Tercero.- Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General