



Función Pública

Sentencia 402 de 2011 Corte Constitucional

SENTENCIA T-402/11

Referencia: Expediente T-2.936.286

Demandante:

Luciano Queragama Tequia

Demandado:

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011).

LA SALA CUARTA DE REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de amparo constitucional promovida por el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 17 de noviembre de 2010, el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, presentó acción de tutela contra Acción Social, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, presuntamente vulnerados por dicha institución, al negar su inclusión y la de su núcleo familiar en el Registro Único de la Población Desplazada, lo anterior por considerar que su desplazamiento obedecía a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, a través de la mendicidad, en los principales centros urbanos del país, sin tener en cuenta, que las razones que la ocasionaron estuvieran las relacionadas con la carencia de alimentos, de servicios de salud y de educación que presenta su territorio por encontrarse en medio del conflicto armado.

2. Reseña fáctica

2.1. Manifiesta el actor, indígena Embera Katío, que el 27 de mayo de 2008 fue desplazado, junto con su núcleo familiar, del Municipio de Bagadó, Departamento del Chocó, por la violencia política y territorial que se presenta en su territorio por parte de los grupos armados al margen de la ley.

2.2. Con ocasión de lo anterior, el 18 de junio de 2008 rindió declaración juramentada ante la Personería de Bogotá sobre los hechos que originaron su desplazamiento.

2.3. El 26 de junio de 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, mediante Resolución No. 110012752, negó la inscripción del accionante y su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar que las razones que originaron su desplazamiento no se ajustaban a lo establecido en el Artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y en el numeral 2 del artículo 11 del decreto 2569 de 2000.

Lo anterior de conformidad con las consultas realizadas a la Organización Indígena Regional del Chocó y el Ejército Nacional, según las cuales para la fecha de desplazamiento del actor, es decir, el 27 de mayo de 2008, no se presentó en el Municipio de Bagadó y sus alrededores ninguna alteración del orden público que pudiera ocasionar su traslado hacia la ciudad de Bogotá, por el contrario, se logró establecer que las tropas de la Brigada Móvil No 14 y el Batallón San Mateo mantienen el control sobre la jurisdicción, garantizando el tránsito de personas y vehículos y el

desarrollo de las actividades económicas, políticas y sociales de la región.

De igual forma, Acción Social tuvo en cuenta para el estudio de la solicitud de inclusión del actor y su núcleo familiar en el RUPD, la información aportada por la Coordinación de Asuntos Indígenas de la Alcaldía de Bagadó, referente a que la migración de las familias indígenas hacia Bogotá obedecía a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, a través de la mendicidad, en los principales centros urbanos del país.

2.4. Inconforme con lo anterior, el 1 de febrero de 2010, el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia presentó la Acción de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 110012752.

2.5. El 11 de marzo de 2010, Acción Social, mediante Resolución No. 110012752RD, confirmó la decisión adoptada mediante Resolución No. 110012752 con base en los mismos argumentos.

3. Fundamentos de la acción y pretensiones

Considera el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, que con la negativa de Acción Social de inscribirlo, junto con su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada se vulneran sus derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida digna.

Para sustentar su posición, trae a colación la jurisprudencia constitucional relacionada con los derechos fundamentales de las comunidades indígenas desplazadas por la violencia, la cual, en uno de sus apartes, se refiere al deber del Estado de brindar una protección especial a esta población.

Invocando los aludidos pronunciamientos, el actor solicita, a través del ejercicio de la acción de tutela, que se ordene a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

4. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela fue conocida, en única instancia, por el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá, despacho que, a través de auto de dos (2) de noviembre de dos mil diez (2010), resolvió admitirla y correr traslado de la misma a la entidad demandada, para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

4.1. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Durante el término otorgado para ejercer el derecho de defensa, la Jefe de la Oficina Jurídica de Acción Social contestó la acción de tutela, mediante oficio 2010-803, solicitando negar lo pretendido por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos.

5. Pruebas que obran en el expediente

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

*Copia de la cédula del Indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia. (Folio 13).

*Copia de la Resolución No. 110012752 de 26 de junio de 2008, proferida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (Folios 19 a 20).

*Copia del escrito de 1 de febrero de 2010, por medio del cual el accionante solicitó la Revocatoria Directa de la Resolución No. 110012752. (Folio 14).

*Copia de la Resolución No. 110012752RD de 11 de marzo de 2010, proferida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (Folios 15 a 18).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

1. Única instancia

El Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá, mediante providencia proferida el diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010), resolvió denegar el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del Indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia.

Lo anterior, por considerar que no obra dentro del expediente prueba alguna que acredite su condición de desplazado, por el contrario se advierte que para el 27 de mayo de 2008, día en el que supuestamente fue obligado a salir de su lugar de residencia por grupos armados al margen de la ley, no se presentaron alteraciones del orden público en el Municipio de Bagadó y sus alrededores.

Así mismo, el juez de instancia considera que el actor puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a controvertir la legalidad de las Resoluciones por medio de las cuales Acción Social negó su inclusión y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

III. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mediante Auto de treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes del proceso y proveer como corresponde en el presente caso. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

PRIMERO: SOLICITAR, a la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

*Copia de la declaración de desplazamiento rendida por el peticionario.

*Copia de la Certificación proferida por el Cabildo Mayor Indígena Katío de la Zona del Alto Andagueda Resguardo TAHAMY- CAMIKZA, de 28 de mayo de 2008, por medio de la cual se discute el problema que se presenta con los miembros de la comunidad indígena que se desplazan de sus resguardos a las ciudades, a ejercer la mendicidad.

*Copia del Acta de la reunión institucional de alto nivel realizada por la Presidencia de la Republica, Los Ministerios del Interior y de Justicia, de Agricultura, de la Protección Social, de Cultura, de Educación, Acción Social, Secretaría de Gobierno Distrital, ICBF, Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades, para el caso de las Parentelas Indígenas de la Comunidad de Conondo, del Resguardo Tahamy, Municipio de Bagadó, Departamento del Choco, identificadas en la ciudad de Bogotá.

*Copia del reporte entregado por la Décima Quinta Brigada del Ejército Nacional para el estudio de la declaración de desplazamiento forzado del accionante, sobre la situación del conflicto armado en el territorio del Pueblo Embera Katío.

*Copia del Acta de Compromisos para el Regreso y Atención Integral del Pueblo Indígena Embera en Mendicidad relacionada en la Resolución No110012752 de 26 de junio de 2008 como sustento para negar la inclusión del actor y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

SEGUNDO: SOLICITAR, a la Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dobida, Katío, Chami y Tule del Departamento del Chocó que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

*Un informe sobre la situación que vivió el pueblo Embera Katío, Comunidad de Conondo, Municipio de Bagadó-Choco, en el primer semestre del año 2008, especialmente en el mes de mayo, en relación con el conflicto armado.

*Un informe en el que de a conocer, si en el mes de mayo de 2008, se presentaron desplazamientos forzados de los miembros del Pueblo Embera Katío en el Departamento del Choco hacia la ciudad de Bogota D.C., en caso de que así sea indicar las causas que lo motivaron.

TERCERO: SOLICITAR, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

*Un informe sobre la situación que vivió el pueblo Embera Katío, Comunidad de Conondo, Municipio de Bagadó-Choco, en el primer semestre del año 2008, especialmente el mes de mayo, en relación con el conflicto armado.

*Un informe en el que de a conocer, si en el mes de mayo de 2008, se presentaron desplazamientos forzados de los miembros del Pueblo Embera Katío en el Departamento del Choco hacia la ciudad de Bogota D.C., en caso de que así sea indicar las causas que lo motivaron.

CUARTO: SOLICITAR, a la Agencia de la ONU para los refugiados-ACNUR- que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

*Un informe sobre la situación que vivió el pueblo Embera Katío, Comunidad de Conondo, Municipio de Bagadó-Choco, en el primer semestre del año 2008, especialmente el mes de mayo, en relación con el conflicto armado.

*Un informe en el que de a conocer, si en el mes de mayo de 2008, se presentaron desplazamientos forzados de los miembros del Pueblo Embera Katío en el Departamento del Choco hacia la ciudad de Bogota D.C., en caso de que así sea indicar las causas que lo motivaron.

QUINTO: SOLICITAR, al Coordinador para la población desplazada de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto remita:

*Un informe sobre los hechos ocurridos en el mes de mayo de 2008 en la ciudad de Bogotá, cuando aproximadamente 134 Indígenas del Pueblo Embera Katío se desplazaron de sus resguardos indígenas hacia la capital, al respecto:

1. Indicar cuál fue la actuación adelantada por el Distrito Capital frente a esta situación.

2. Señalar las posibles causas que originaron dicho desplazamiento.

2. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 15 de abril de 2011, comunicó al Magistrado Ponente que se recibieron varias comunicaciones con referencia al expediente de estudio.

A continuación, pasa la Sala de Revisión a relacionar los documentos allegados por las entidades accionadas:

1). Oficio OPT-A-188-2011 de 7 de abril de 2011, a través del cual la Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, respondió al requerimiento hecho por esta Corporación mediante Auto de 31 de marzo de 2011.

2). Oficio No 20116240083912 de 6 de abril de 2011, por medio del cual, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Gobierno de Bogotá D.C., contestó lo solicitado por esta Corporación mediante Auto de 31 de marzo de 2011.

La Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dobida, Katío, Chami y Tule del Departamento del Chocó, la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento -CODHES- y la Agencia de la ONU para los refugiados-ACNUR- no respondieron al requerimiento hecho por esta Corporación mediante Auto de 31 de marzo de 2011.

2.2. Del estudio del material probatorio allegado al proceso de revisión se puede afirmar:

*Que el 28 y 29 de mayo de 2008 arribaron a la ciudad de Bogotá, 134 indígenas de la Etnia Embera Katío, Comunidad de Conondo, dentro de los cuales se encontraba el indígena Luciano Queragama Tequia y su núcleo familiar, provenientes del resguardo Tahamy del Alto de Andágueda del Municipio de Bagadó, Chocó.

*Que el Gobernador del resguardo Tahamy, Alfonso Manugama Arce, informó a la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C. que el desplazamiento de las familias indígenas Embera Katío fue ocasionado por los enfrentamientos presentados cerca de su comunidad, el 26 de mayo de 2008 entre la Fuerza Pública y las FARC, así mismo manifestó que la desatención en salud, la desnutrición y el bloqueamiento del transporte de alimentos los llevó a solicitar del Estado una atención integral, lo anterior de conformidad con los derechos diferenciales consagrados en la Constitución Política.

*Que el Gobernador del resguardo Tahamy, Alfonso Manugama Arce, el 31 de mayo de 2008, informó a la Personería de Bogotá las circunstancias por las cuales las familias indígenas Embera Katío de la Comunidad de Conondo fueron desplazadas forzosamente del resguardo Tahamy del Alto de Andágueda en el Municipio de Bagadó, Departamento del Chocó, en dicha declaración manifestó que desde hace muchos años en su territorio hay presencia de grupos armados ilegales, los cuales, en varias ocasiones, se han ubicado en sus fincas sin su autorización, así mismo señaló que el 20 de mayo 2008 llegaron miembros del Ejército Nacional, del Batallón Manosalva Flores a convivir con su comunidad, motivo por el cual, fueron amenazados por parte de los grupos armados al margen de la ley, así mismo indicó que tanto el Ejército Nacional como la guerrilla no les permitían ir a sus fincas a pescar ni a cazar ni a recoger sus cultivos y cuando se arriesgaron a hacerlo se encontraron con que ya los grupos ilegales y el Ejército Nacional habían tomado sus productos.

Además, informó que el Ejército Nacional y los grupos armados al margen de la ley no les dejaban ingresar alimentos a su territorio porque consideraban que eran para el bando contrario. Por lo tanto, al estar en medio del conflicto armado, con condiciones inhumanas, sin servicios de salud, sin educación y sin alimento, las familias del pueblo indígena Embera Katío decidimos desplazarnos hacia la ciudad de Bogotá a exigirle al Estado la protección de nuestros derechos fundamentales.

*Que respecto a las afirmaciones de que el desplazamiento masivo de las familias Embera Katío se debía a que querían venir a mendigar a los principales centros urbanos del país, el líder indígena, Alfonso Manugama Arce manifestó que estas aseveraciones no eran ciertas y que una muestra de ello era el mandato de las Autoridades Indígenas en contra de la mendicidad, por medio del cual se ordena sancionar esta práctica, firmado el 22 y 23 de febrero de 2008 en Docabú, Pueblo Rico, Risaralda.

*Que la Alcaldía de Bogotá D.C. atendió la fase de emergencia de la comunidad indígena Embera Katío, mientras las instituciones del orden nacional se reunían para buscar solución a los problemas planteados por la comunidad, sin embargo, una de las principales dificultades que se presentó dentro de este proceso, fue la no inscripción de los indígenas Embera Katío en el Registro Único de Población Desplazada por parte de Acción Social.

*Que el 30 de mayo de 2008, la Décima Quinta Brigada del Ejército Nacional respondió al requerimiento hecho por parte de Acción Social sobre la situación de seguridad del Municipio de Bagadó, Departamento del Chocó, con ocasión del desplazamiento de la Comunidad Indígena Embera Katío hacia la ciudad de Bogotá. Al respecto informó que en la zona no se presentaron combates por parte de la Fuerza Pública, ni se recibió queja alguna sobre hechos que atenten contra la integridad y la tranquilidad en esa comunidad.

*Que el 3 de junio de 2008, la Oficina de Derechos Humanos y DIH contestó la solicitud de información presentada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional sobre enfrentamientos entre miembros del Ejército Nacional que pudieran haber ocasionado el desplazamiento de la Comunidad Indígena Embera Katío hacia la ciudad de Bogotá. Al respecto la Dirección manifestó que el 10 de mayo de 2008, tropas del Batallón San Mateo sostuvieron un enfrentamiento con la Cuadrilla Aurelio Rodríguez de las FARC en el municipio de Mistrató, Departamento de Risaralda, el cual dejó como resultado la muerte de un guerrillero y la desmovilización de la guerrillera alias "Francia".

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, "*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*", establece:

"La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales".

En esta oportunidad, el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimado.

2.2. Legitimación pasiva

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en su condición de autoridad pública, se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, debido a que se les atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión.

3. Problema jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y la decisión de tutela adoptada por el juez de instancia, en esta oportunidad le compete a la Sala de Revisión analizar, si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró los derechos fundamentales del indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, al negar su inclusión y la de su núcleo familiar en el Registro Único de la Población Desplazada, lo anterior por considerar que su desplazamiento obedecía a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, a través de la mendicidad, en los principales centros urbanos del país, sin tener en cuenta, que las razones que lo ocasionaron estuvieron relacionadas con la carencia de alimentos, de servicios de salud y de educación que presenta su territorio por encontrarse en medio del conflicto armado.

A efecto de resolver la cuestión planteada, la Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional referente a (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados, (ii) las condiciones para ser incluido en el Registro Único de Población Desplazada, (iii) la afectación diferencial de los pueblos indígenas por el conflicto armado y su impacto sobre los factores de desplazamiento o confinamiento.

4. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados. Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha pronunciado en relación con la procedencia de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado. Ha señalado en tal sentido que la tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.¹ De este modo la Corporación ha consolidado una línea jurisprudencial, según la cual, resulta contrario a la Constitución someter a personas, que, como las que se encuentran en condición de desplazamiento, son sujetos de especial protección constitucional debido a su situación de debilidad manifiesta, al trámite de las acciones judiciales establecidas por la ley para cuestionar la legalidad de los actos administrativos proferidos por Acción Social respecto de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-086 de 2006 indicó que: "*dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, es la acción de tutela*".²

Así las cosas, 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.

Finalmente y de conformidad con lo expuesto, se concluye que la acción de tutela es el mecanismo eficaz e idóneo para amparar los derechos fundamentales que puedan verse amenazados con ocasión del desplazamiento forzado. En el caso *subexámine*, la Sala de Revisión encuentra que, en efecto, la acción de tutela instaurada por el Indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia resulta procedente pues, a través de ella se amparan de manera precisa y oportuna sus derechos e intereses, los cuales considera amenazados por la entidad accionada al no incluirlo, junto con su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada.

5. Condiciones para ser incluido en el Registro Único de Población Desplazada. Reiteración de jurisprudencia

Según el artículo 1 de la Ley 387 de 1997: "*es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden*

público".

De conformidad con lo anterior, esta Corporación ha señalado que, si respecto de una persona determinada, concurren las circunstancias que den lugar a la condición de desplazado, ésta tiene derecho a recibir la protección especial por parte del Estado³.

Por esta razón, el Congreso de la República expidió la mencionada Ley 387 de 1997. En dicho estatuto el legislador adoptó medidas *para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia*", le impuso al Estado colombiano la responsabilidad de *"formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia"*⁴, de conformidad con la aplicación de principios como *"subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado Colombiano"*⁵.

Ahora bien, en el desarrollo de la política pública para la atención de la población desplazada, el Estado consideró relevante implementar una especie de censo de la población desplazada, a través de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, con la finalidad de dar un manejo adecuado de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento.

Al respecto la Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha manifestado la importancia y relevancia del Registro Único de Población Desplazada, ya que esta herramienta se constituye como un medio adecuado que concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento. En este sentido, el registro supone un manejo adecuado y responsable por parte de Acción Social, ya que de estar inscrito o no depende el acceso a las ayudas dispuestas en materia de atención al desplazamiento forzado.

En este sentido, la sentencia T-025 del 2004⁶ 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"*.

Así mismo esta Corporación ha indicado que la condición de desplazado no se obtiene por la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, pues no se trata de *"un acto constitutivo del desplazamiento forzado sino de una herramienta técnica que busca identificar a la población y actualizar la información de atención y seguimiento de los servicios prestados"*⁷.

De igual manera, la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 establecen el procedimiento que las personas desplazadas deben adelantar para ser inscritos en el Registro Único de Población Desplazada. Dicha normatividad dispone que la persona afectada debe rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante la autoridad competente, la cual posteriormente, será estudiada y valorada por Acción Social, entidad que tiene el deber de determinar si es o no procedente la inscripción.

Ahora bien, el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 establece como causales de improcedencia para la inscripción en el RUPD de quien adquiere la condición de desplazado (i) que la declaración sobre los hechos que ocasionaron su desplazamiento resulte contraria a la verdad; (ii) que existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho del desplazamiento y (iii) que el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de ocurridas las circunstancias que motivaron el desplazamiento.

En relación con la segunda causal, esta Corporación ha manifestado que las razones objetivas y fundadas que lleven a considerar si una persona tiene o no la calidad de desplazado deben ser valoradas partiendo del principio de la buena fe. Sobre el particular, ha señalado:

*"a la hora de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento. (ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva del ámbito privado"*⁸. (iii) En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia"⁹. (Subrayado fuera del texto)

En este sentido, de conformidad con lo señalado, esta Corporación ha concluido que las autoridades deberán analizar a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial, aquellas razones que, de manera objetiva y fundada, puedan determinar la inexistencia de situación de desplazamiento por no coincidir con las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

6. Afectación diferencial de los pueblos indígenas por el conflicto armado y su impacto sobre los factores de desplazamiento o confinamiento

Al respecto la Corte Constitucional en Auto 009 de 2004¹⁰ indicó: *"los pueblos indígenas están atrapados en medio del conflicto, sin que ninguna de las partes respete su no involucramiento ni su especial protección ni reconozca su particular vulnerabilidad y fragilidad"*.

Así las cosas, esta Corporación ha identificado claramente una serie de factores comunes, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país y que, dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual

se trate, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad en particular. Estos factores se agrupan en tres categorías principales: (1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.¹¹

El agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia. Por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural de estos grupos, *"el desplazamiento forzado genera un claro riesgo de extinción, cultural o física, de los pueblos indígenas. Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física"*¹².

Hoy en día, el desplazamiento forzado indígena tiene sus propias modalidades y su propia tipología. La Organización Indígena Nacional de Colombia afirma que *las principales modalidades de desplazamiento indígena son: (a) desplazamiento masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades; (b) desplazamiento progresivo -gota a gota- hacia las ciudades; (c) desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos; y (d) desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos, hacia los resguardos.*

Así mismo, la falta de una respuesta estructurada y diferencial del Estado, ha generado en muchos casos retornos espontáneos de las comunidades indígenas desplazadas, que al surtirse por fuera del marco institucional diseñado para esta situación, generan mayores riesgos para su integridad individual y colectiva. En otras palabras, estas comunidades se ven sometidas a las mismas situaciones de riesgo, sin acompañamiento estatal, porque los factores de fondo no se han atacado. De esta forma, existen etnias que se ven afectadas en forma cíclica y reiterativa por desplazamientos que obedecen a los mismos factores, caso por ejemplo de las comunidades Embera-Katío, Embera Dobidá, Awá o Wounaan, lo anterior de conformidad con lo señalado por este Tribunal Constitucional en el Auto 004 de 2009¹³, después de estudiar los informes presentados por diferentes entidades durante el proceso de monitoreo del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

Particularmente, y por interesar a esta causa, la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2004¹⁴ señaló que: *"las diversas comunidades que integran el pueblo Embera-Katío han sido afectadas en forma severa, reiterada y masiva por el desplazamiento forzado, que les ha golpeado en numerosas oportunidades a lo largo de la última década"*. (Subrayado fuera del texto)

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión pasa al análisis del caso concreto.

7. Análisis del caso concreto

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y las pruebas que obran dentro del expediente, la Sala de Revisión encuentra acreditados los siguientes hechos:

*Que el 27 de mayo de 2008 el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia y su familia fueron desplazados, de la Comunidad de Conondo en el Municipio de Bagadó, Departamento del Chocó, como consecuencia del conflicto armado.

*Que si bien el 27 de mayo de 2008 no se presentó en el Municipio de Bagadó y sus alrededores ninguna alteración del orden público que pudiera ocasionar el traslado del accionante junto con su familia hacia la ciudad de Bogotá, sí se logró determinar que tanto los grupos ilegales como el Ejército Nacional señalaban a la comunidad indígena Embera Katío de ser colaboradores del grupo armado opuesto, lo anterior por la ocupación que hacían los actores del conflicto de sus fincas, como sucedió el 20 de mayo de 2008 con el Batallón Manosalva, motivo por el cual fueron amenazados en varias ocasiones por los grupos armados ilegales.

*Que el 18 de junio de 2008, el Indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia rindió declaración sobre los hechos que originaron su desplazamiento ante la Personería de Bogotá D.C.

*Que el 26 de junio de 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, mediante Resolución No. 110012752, negó la inscripción del accionante y su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar que las razones que originaron su desplazamiento no se ajustaban a lo establecido en el Artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y en el numeral 2 del artículo 11 del decreto 2569 de 2000.

*Que el 1 de febrero de 2010 el indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia presentó la Acción de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 110012752.

*Que el 11 de marzo de 2010, Acción Social, mediante Resolución No. 110012752RD, confirmó la decisión proferida en la Resolución No. 110012752, con base en los mismos argumentos.

*Que la Comunidad Indígena Embera Katío, se encuentra atrapada en medio del conflicto armado, sin que los integrantes de los grupos ilícitamente alzados en armas, ni quienes procuran restablecer el orden, respeten su no involucramiento ni su especial protección ni reconozcan su particular vulnerabilidad y fragilidad.

Conforme con lo atrás señalado, en el presente caso, le corresponde a la Corte determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró los derechos fundamentales del indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, al negar su inclusión y la de su núcleo familiar en el Registro Único de la Población Desplazada, lo anterior por considerar que su desplazamiento obedecía a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, a través de la mendicidad, en los principales centros urbanos del país, sin tener en cuenta, que las razones que lo ocasionaron estuvieron relacionadas con la carencia de alimentos, de servicios de salud y de educación que presenta su territorio por encontrarse en medio del conflicto armado.

Tal y como quedó expuesto en la parte considerativa de esta providencia, es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Así las cosas, la Sala de Revisión advierte que el Indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia y su familia, fueron forzados por el conflicto armado a abandonar su residencia ubicada en la Zona del Alto de Andagueda, Municipio de Bagadó, Departamento del Chocó, ello por cuanto su vida y su integridad personal estaban amenazadas por parte de los grupos armados ilegales.

Cabe señalar que el desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado, ser declarado por ninguna entidad pública o privada para configurarse. Cuestión diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la población en un Registro Nacional de Población Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicación), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaración sobre una situación de hecho.

Al respecto esta Corporación en Sentencia T-327 de 2001 señaló: *"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 demostrar 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. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no es 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.

Por lo anterior, esta Sala revocará el fallo judicial que denegó el amparo solicitado por el accionante y, en consecuencia, ordenará a la entidad demandada que, en el término de tres días siguientes a la notificación de la presente providencia, incluya al accionante y a su núcleo familiar en el RUPD, conforme a las consideraciones expuestas.

V. 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.

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido el diecisiete (17) de noviembre de 2010, por el Juzgado Treinta Penal del Circuito de Bogotá. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna del indígena Embera Katío, Luciano Queragama Tequia, por las razones y en los términos de esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, incluya al accionante y a su núcleo familiar en el RUPD.

TERCERO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional tener en cuenta lo ordenado en el presente fallo respecto de situaciones similares en las que se encuentren ciudadanos indígenas, lo anterior al advertir dentro del referido expediente que el 28 y 29 de mayo arribaron a la ciudad de Bogotá 134 indígenas de la Etnia Embera Katío, Comunidad de Conondo, como consecuencia del conflicto armado.

CUARTO: ORDENAR a la Secretaría General expedir copia del Expediente T-2.936.286 a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

QUINTO: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sobre este mismo punto ver: T-740/04 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1094/04 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-175/05 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-563/05 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1076/05 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-882/05 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), T-1144/05 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), T-086/06 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-468/06 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-496/07 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras.

2 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

3 Ver Sentencia T-787 de 19 de agosto de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Inciso primero del artículo 3° de la Ley 387 de 1997.

5 Inciso segundo, *Ibídem*.

6 Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencia T- 006 de 16 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

8 Sentencia T-327 de 26 de marzo de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Sentencia T-821 de 5 de octubre de 2007 M.P. Catalina Botero Marino.

10 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Auto 009 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 *Ibídem*.

13 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:37:19