

Sentencia T-064/14

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Requisito de procedibilidad

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Requisito de procedibilidad

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

DESPLAZADO-Definición legal/DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA-Condiciones para ser considerado como una persona en esa situación

El desplazamiento se configura cuando una persona es coaccionada para dejar su hogar o su lugar de trabajo, porque su vida, integridad, seguridad y libertad personal se ven comprometidas, siendo su traslado intempestivo y no planeado, ya que la proximidad del peligro originado por la violencia hace que el actuar sea casi inmediato.

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

Numerosos han sido los pronunciamientos de este Tribunal en los que se recalca la obligación que tiene el Estado de satisfacer las condiciones de vida mínimas de la población desplazada. El desplazamiento forzado le impone a la administración pública la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar.

CONDICION DE PERSONA DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA-Alcance constitucional

Para efectos de adquirir la condición de persona desplazada por la violencia, basta con que se configuren los dos requisitos materiales que ha señalado desde un principio este Tribunal, los cuales son: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. A partir de allí debe habilitarse la inscripción en el RUV, con miras a que dichos sujetos puedan acceder a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las cuales tienen derecho, con independencia de si su

desplazamiento fue originado con ocasión del conflicto armado y sin importar la calidad o motivos del autor del ilícito ni de su modo de operar.

IGUALDAD Y DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS-Orden a la UARIV decidir sobre la inclusión de la accionante y de su grupo familiar en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso

IGUALDAD Y DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS-Orden a la UARIV garantizar el acceso, junto con el núcleo familiar de la accionante en el RUV en caso de cumplir con los requisitos

Referencia: expedientes T-4055677, T-4060165, T-4060636 y T-4063812 (acumulados)

Asunto: Acciones de tutela instauradas por Liliana María García Echeverri, John Fredy Valderrama Orejuela, Jorge Aníbal Monsalve Fernández y Leisy Milena Sánchez Olaya contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Magistrado Ponente:

Bogotá DC, tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados por las autoridades judiciales mencionadas en el siguiente cuadro:

Número del expediente

Partes

Autoridad Judicial de Única Instancia

T-4055677

Liliana María García Echeverri contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Medellín

T-4060165

John Fredy Valderrama Orejuela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín

T-4060636

Jorge Aníbal Monsalve Fernández contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Juzgado Doce Civil del Circuito de Medellín

T-4063812

Leisy Milena Sánchez Olaya contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín

I. ANTECEDENTES

1.1. Expediente T-4055677

1.1.1 Hechos

La señora Liliana María García Echeverri relata que es madre cabeza de familia y que tenía a su cargo a sus dos hijos. Sostiene que el 1 de abril de 2012 fue obligada a abandonar el barrio Belén - Buenavista de Medellín, como consecuencia de las constantes presiones por parte de grupos armados al margen de la ley para que su hijo se uniera a sus filas. Por

virtud de lo anterior, se desplazó al barrio los Cerezos de la misma ciudad, donde finalmente este último fue asesinado. Asimismo, asegura que en la actualidad no tiene domicilio fijo y que por su precaria situación económica su hija está ejerciendo la prostitución.

La demandante afirma que presenta un delicado estado de salud, pues fue operada de un tumor cerebral, tiene una ulcera en el ojo debido a una parálisis facial y se encuentra en tratamiento psicológico.

Como consecuencia de lo expuesto, la señora García Echeverri señala que le solicitó a la UARIV ser incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), petición que fue negada mediante Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013, ya que, a juicio de la entidad demandada, los grupos que originaron su desplazamiento no reúnen las características establecidas en la Ley 1448 de 2011, sino que corresponden a grupos que trabajan a ordenes del narcotráfico y sus acciones están encaminadas a la obtención de territorios y reclutamiento de personas, así como a actividades de extorsión.

1.1.2. Solicitud de amparo constitucional

La accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales de petición, vida digna, personalidad jurídica, acceso al registro de la población desplazada, debido proceso, buena fe, igualdad y vivienda digna, los cuales considera vulnerados por la negativa de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de incluirla a ella y a su familia en el RUV, por no ser víctimas del conflicto armado interno.

Por consiguiente, pide que se deje sin efectos la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013 y, en su lugar, se disponga (i) el registro de su núcleo familiar como víctima del desplazamiento forzado; (ii) se ordene la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia con las prórrogas que sean necesarias y (iii) se incluya junto con su familia en todos los planes y proyectos que tengan beneficios para la población desplazada.

1.1.3. Contestación de la demanda

El apoderado judicial de la UARIV solicita denegar la pretensión incoada, básicamente al considerar que ha adelantado todas las acciones a su alcance para evitar que se vulneren o

pongan en riesgo los derechos fundamentales de la accionante. Por lo demás, sostiene que no es posible entregar ayudas humanitarias a personas que no se encuentren registradas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y en el RUV, toda vez que las asignaciones presupuestales dispuestas para atender a las víctimas del desplazamiento forzado, tienen una destinación específica y no pueden ser utilizadas para atender a otro tipo de población vulnerable.

1.2. Expediente T-4060165

1.2.1 Hechos

El señor John Fredy Valderrama Orejuela sostiene que residía en el barrio Santa Cruz de la ciudad de Medellín y que el 28 de abril de 2012 fue forzado a abandonar su casa junto con sus tres hijos, por amenazas recibidas por grupos “PARAMILITARES – BACRIM”. Esta situación lo obligó a desplazarse al barrio Aranjuez de la misma ciudad, dejando su trabajo, del cual derivaba el sustento económico para su familia.

Afirma que el 3 de mayo de 2012 solicitó la inscripción en el RUV ante la unidad demandada, quien dio respuesta negativa mediante la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012, en la que expuso que el accionar delictivo de quienes originaron su desplazamiento corresponde a aquel propio de grupos criminales ajenos al conflicto armado interno, por lo que los hechos de los que fue víctima, junto con su núcleo familiar, no constituyen una infracción al Derecho Internacional Humanitario.

1.2.2. Solicitud de amparo constitucional

El señor Valderrama Orejuela solicita el amparo de sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, acceso al registro de la población desplazada y mínimo vital, los cuales estima vulnerados con ocasión de la conducta de la entidad accionada, consistente en la negativa de incluirlo en el Registro Único de Víctimas, junto con su núcleo familiar.

En consecuencia, pide que se ordene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: (i) dejar sin efectos la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012; (ii) incluirlo a él y a sus hijos menores de edad en el RUV; (iii) realizar las acciones tendientes para que su núcleo familiar pueda regresar a la situación anterior a la comisión

del delito victimizante; (iv) adoptar las medidas conducentes y apropiadas para garantizar el bienestar físico y psicológico de su núcleo familiar; (v) explicarle a él y a su familia los derechos que tienen como desplazados; y por último, (vi) prevenir a la UARIV para que no vuelva a incurrir en las acciones que originaron la vulneración de sus derechos fundamentales.

1.2.3. Contestación de la demanda

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pide que se declare improcedente el amparo solicitado, al encontrar que no se satisface el requisito de subsidiariedad. En efecto, considera que el acto administrativo que negó la inclusión del actor en el registro, goza de la presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por el juez contencioso administrativo.

Por lo demás, sostiene que su actuación se ajustó a derecho y que no le es posible incluir en el registro a quienes no cumplan los presupuestos establecidos en la ley para tal fin.

1.3.1. Hechos

El señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández afirma que residía en el municipio de San Roque - Antioquia y que debido a amenazas se vio forzado a dejar su lugar de residencia el 15 de enero de 2012. Expone que en el mes de diciembre de dicho año acudió a la Personería Municipal de Medellín, donde hizo una exposición de los hechos que originaron su desplazamiento, con el objeto de ser incluido en el Registro Único de Víctimas.

Señala que mediante la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se negó a inscribirlo en el RUV, toda vez que, a su juicio, los hechos que originaron su desplazamiento no se enmarcaban dentro de los parámetros establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, pues sus victimarios eran bandas comandadas por antiguos miembros de grupos armados ilegales o por carteles de la droga, los cuales, a pesar de incidir en el conflicto armado interno, no se podían catalogar como grupos armados organizados al margen de la ley.

1.3.2. Solicitud de amparo constitucional

El señor Monsalve Fernández solicita el amparo de su derecho fundamental de petición, el

cual considera vulnerado con ocasión de la conducta de la entidad accionada, quien negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas, sin realizar una investigación de fondo a través de la cual se pudiera corroborar que en el momento de su desplazamiento en el municipio de San Roque, operaban grupos armados al margen de la ley.

En consecuencia, pide que se ordene a la UARIV: (i) revocar la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013 e (ii) incluirlo en el RUV como víctima del desplazamiento forzado.

1.3.3. Contestación de la demanda

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pide que se declare improcedente el amparo solicitado, al encontrar que no se satisface el requisito de subsidiariedad. En efecto, estima que el acto administrativo que niega la inclusión del actor en el RUV goza de presunción de legalidad, la cual sólo puede ser desvirtuada por el juez contencioso administrativo.

En este orden de ideas, señala que a los funcionarios de dicha entidad les está vedado incluir en el registro a personas que no cumplan los requisitos legales, como lo es el caso del señor Monsalve Fernández.

Por último, advierte que el juez de tutela no puede desestimar la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas, cuando la misma se fundamentó en la normativa que determina las causales para que una persona pueda ser incluida en dicho registro.

1.4. Expediente T-4063812

1.4.1 Hechos

La señora Leisy Milena Sánchez Olaya sostiene que residía en el barrio el Guayabo del municipio de Itagüí – Antioquia y que fue obligada a dejar su lugar de residencia, pues en febrero de 2008 sufrió amenazas por parte del combo “El Guayabo”, por lo que se desplazó junto con su familia a la ciudad de Medellín.

El 22 de septiembre de 2011, la actora rindió una declaración juramentada ante la Personería de Medellín para que fuera inscrita en el RUDP[1]. A continuación, mediante

Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social le negó la inscripción[2], por cuanto el presunto autor del desplazamiento no era un grupo armado al margen de la ley, sino una banda delincuencial al servicio del narcotráfico. Dicha circunstancia impedía tenerla como víctima, según lo establece el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

Afirma que sólo hasta el 21 de febrero de 2013 se le notificó del contenido de la anterior resolución, razón por la cual el día 25 del mismo mes y año interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, los cuales hasta el momento de interponer la acción de tutela no habían sido resueltos.

1.4.2. Solicitud de amparo constitucional

La señora Sánchez Olaya solicita el amparo de sus derechos fundamentales de petición, personalidad jurídica, igualdad, mínimo vital y vivienda digna, los cuales estima vulnerados con ocasión de la conducta de la entidad accionada, consistente en la negativa de incluirla en el RUDP. En consecuencia, solicita que se ordene a la UARIV incluirla en dicho registro como víctima del desplazamiento forzado.

1.4.3. Contestación de la demanda

La Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas guardó silencio.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

2.1. Expediente T-4055677

El Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Medellín, en sentencia del 19 de junio de 2013, declaró la improcedencia de la acción de tutela, pues consideró que no existió una razón válida para que la accionante no interpusiera el recurso de reposición contra el acto administrativo que negó su inscripción, de manera que no puede pretender que mediante una acción de tutela se revivan trámites que omitió realizar en la oportunidad procesal pertinente.

2.2. Expediente T-4060165

El Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, en sentencia del 17 de julio de 2013, amparó el derecho fundamental de petición del señor Valderrama Orejuela, pues consideró que la UARIV no valoró la declaración que hizo el accionante ante la Personería Municipal de Medellín, en la que afirmaba ser víctima del desplazamiento forzado junto con sus tres hijos

En consecuencia, ordenó a la UARIV que en el término de 72 horas, iniciara los trámites para dar respuesta al actor sobre su solicitud de inscripción y que, en caso que tenga derecho a la ayuda humanitaria, haga entrega de la misma en un término que no podrá exceder de tres meses.

2.3. Expediente T-4060636

En sentencia del 24 de julio de 2013, el Juzgado Doce Civil del Circuito de Medellín negó el amparo solicitado, por considerar que mediante la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expresó las razones que impiden la inclusión del accionante en el RUV. Por lo demás, afirmó que tampoco se observaba violación al derecho fundamental de petición, máxime si se tiene en cuenta que el actor puede interponer los recursos de ley para controvertir la decisión que no comparte.

2.4. Expediente T-4063812

En sentencia del 3 de julio de 2013, el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín declaró improcedente el amparo, toda vez que la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011, resolvió de fondo la solicitud elevada por la actora, en tanto consideró que su situación no se adecua a lo previsto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

3.1. Expediente T-4055677

3.1.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Liliana Maria García Echeverri.

3.1.2. Copia de la historia clínica de la citada señora, del 13 de noviembre de 2012, en la que se registra tumor en el cerebro y parálisis facial.

3.1.3. Copia de la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013, por la cual la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, resuelve no incluir a la señora Liliana María García Echeverri en el RUV y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado.

3.2. Expediente T-4060165

3.2.1. Copia de la Resolución No. 2012-11533 de 23 de octubre de 2012, por la cual la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, resuelve no incluir al señor John Fredy Valderrama Orejuela en el Registro Único de Víctimas y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado.

3.2.2. Copia de la constancia de la diligencia realizada el 3 de mayo de 2012 en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería Municipal de Medellín, en la cual el Personero Delegado para los Derechos Humanos toma la declaración del accionante para la solicitud de inscripción junto con su familia en el RUV.

3.2.3. Copia del registro civil de nacimiento de la menor Wendy Dahiana Valderrama Mosquera.

3.2.4. Copia del registro civil de nacimiento del menor John Faber Valderrama.

3.2.5. Copia de la cedula de ciudadanía de John Fredy Valderrama Orejuela.

3.3. Expediente T 4060636

3.3.1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández.

3.3.2. Copia de la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013, por la cual la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, resuelve no incluir al señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández en el RUV y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado.

3.4. Expediente T-4063812

3.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Leisy Milena Sánchez Olaya.

3.4.2. Copia de la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011, por la cual el Asesor con funciones de Coordinador de Unidad Territorial Antioquia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, resuelve no incluir a la señora Leisy Milena Sánchez Olaya, ni a su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada.

IV. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. Los expedientes fueron seleccionados y acumulados por la Sala de Selección Número Nueve, mediante auto de veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013).

4.2. Problema jurídico

A partir de las circunstancias fácticas previamente señaladas y de las decisiones adoptadas por los respectivos jueces de instancia, esta Corporación debe determinar, en primer lugar, si las solicitudes de amparo cumplen con los presupuestos de legitimación por activa, por pasiva, así como los requisitos de inmediatez y subsidiariedad que tornan procedente la acción de tutela en casos concretos.

En caso afirmativo, deberá establecer si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoce los derechos fundamentales de los accionantes a la igualdad y a ser reconocidos como desplazados por la violencia, cuando niega su inclusión en el RUV, con

fundamento en que su desplazamiento no se originó con ocasión del conflicto armado.

Con el fin de resolver las anteriores cuestiones, la Sala (i) estudiará la legitimación por activa y por pasiva en cada caso sometido a revisión; en seguida (ii) examinará el cumplimiento del requisito de inmediatez en los casos bajo examen; y finalmente, (iii) reiterará el alcance de la jurisprudencia constitucional que avala la procedencia de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado, a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial. En caso de que los anteriores presupuestos se encuentren satisfechos, (iv) se expondrá brevemente el alcance de la noción de desplazado y el derecho que tiene esta población a ser reconocida como tal; acto seguido (v) se reiterarán los parámetros para el registro de la población desplazada víctima de violencia generalizada que no guarda relación cercana ni suficiente con el conflicto armado interno y; por último, (vi) se pronunciará sobre los casos en concreto.

4.3. Procedencia de la acción de tutela

4.3.1. En cuanto al requisito de legitimación por activa[3], se observa en forma general que las cuatro acciones de tutela acumuladas en este proceso, son interpuestas por personas naturales que solicitan directamente la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, de manera que este requisito se encuentra acreditado.

4.3.2. Respecto de la legitimación por pasiva[4], se advierte que las cuatro acciones de tutela se dirigen contra una misma autoridad administrativa, que para este caso es la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, unidad administrativa especial con personería jurídica, que como lo establece el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, integra el sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva. Por esta razón, en términos del artículo 86 de la Constitución Política, se está en presencia de una autoridad pública.

4.3.3. En cuanto al cumplimiento del principio de inmediatez[5], se observa que en el expediente T-4055677, la señora Liliana María García Echeverry interpuso la acción de tutela el 4 de junio de 2013, momento en el cual habían transcurrido aproximadamente cinco meses desde la expedición de la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013, por la cual la UARIV decide su no inclusión en el RUV. A juicio de esta Sala de Revisión, se trata de un término razonable que no desvirtúa el carácter inminente y urgente del amparo, en cuanto se trata de un sujeto de especial protección constitucional que por razón del

desplazamiento se encuentra en estado de vulnerabilidad.

Asimismo, en el expediente T-4060165, el señor John Fredy Valderrama Orejuela interpuso la acción de tutela el 8 de julio de 2013, es decir, 8 días después de que le fuera notificado el contenido de la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012, por la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas negó su inclusión en el RUV, término que -a juicio de esta Sala de Revisión- resulta razonable.

En este mismo sentido, se observa que en el expediente T-4060636, el señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández interpuso la acción de tutela el 11 de julio de 2013, esto es, 5 meses después de que fuese proferida la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013. Como ya se dijo, en razón de su condición de sujeto de especial protección, se trata de un término razonable que no desvirtúa el carácter apremiante e inminente del amparo.

Por último, en el expediente T-4063812, se encuentra que la señora Leisy Milena Sánchez Olaya interpuso la acción de tutela el 18 de junio de 2013, habiendo transcurrido aproximadamente cuatro meses desde que se le notificó la Resolución No. 20115001007638 del 28 de noviembre de 2011. En virtud de lo expuesto, se trata de un término que se ajusta a los parámetros de razonabilidad en el ejercicio de la acción de tutela por parte de población desplazada.

En conclusión, en todos los expedientes se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de inmediatez, por lo que la Sala pasará a examinar si se satisface o no el requisito de subsidiaridad de la acción de amparo constitucional.

4.3.4. El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[6]. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”[7]. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y

autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999[8], al considerar que: “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales[9].

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal[10]. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”[11].

4.3.4.1. En el asunto bajo examen, en principio, contra las decisiones que emita una autoridad administrativa en respuesta a una petición de un ciudadano, como lo es la Unidad

para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), proceden los recursos de reposición ante quien profirió el acto y de apelación cuando hubiere superior jerárquico ante quien consultar la decisión. Sin embargo, esta Corporación debe recordar que el ejercicio de la acción de amparo constitucional no exige el agotamiento previo de los recursos administrativos, como expresamente lo dispone el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991[12], por lo que ante la necesidad apremiante de proteger derechos fundamentales, no cabe exigir la culminación de una actuación administrativa.

Además de la actuación ante la administración, contra estos actos los interesados pueden interponer los medios de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa[13]. En este orden de ideas, los actos administrativos que expide la UARIV o en su momento el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante los cuales se niega la inscripción de los accionantes en el RUDP, ahora el RUV, son susceptibles del citado control ante el juez contencioso.

Sin embargo, esta Corporación reiteradamente ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para la protección definitiva de los derechos fundamentales de la población desplazada, pues los medios ordinarios no resultan idóneos ni eficaces debido a las especiales circunstancias que afronta esta población, como consecuencia del desarraigo y de las dificultades económicas que conlleva su desplazamiento[14]. Adicionalmente, en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos[15], como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno[16], los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[17]. En este sentido, en la Sentencia T-821 de 2007, este Tribunal señaló que:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, 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. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción”[18].

Con fundamento en lo anterior, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, cuando se está ante la posible vulneración de los derechos fundamentales de víctimas del desplazamiento forzado, el juez de tutela no podrá desestimar la procedencia del amparo por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, ya que por las necesidades apremiantes y por las dificultades económicas que afronta esta población, resulta desproporcionado exigirles que acudan ante el juez contencioso administrativo, con los costos y el conocimiento especializado que ello requiere, para demandar la legalidad del acto que presuntamente desconoce sus derechos.

4.3.4.2. Respecto de los casos sometidos a revisión, esta Corporación encuentra que todos los accionantes son personas que afirman ser víctimas del desplazamiento forzado, que por sus circunstancias apremiantes requieren de apoyo estatal para superar tal situación. Por esta razón, resulta desproporcionado exigirles, en primer lugar, que acudan ante la misma administración a través de la interposición de los recursos de ley, porque, como ya se dijo, los mismos no constituyen un presupuesto necesario ni obligatorio para acudir a la acción de tutela; y en segundo lugar, que planteen su controversia ante el juez contencioso administrativo, en el entendido que este Tribunal ha sostenido que el amparo constitucional es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada[19], al considerar que los otros medios de defensa judicial carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del citado delito, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran.

4.3.5. Así las cosas, superado el examen de procedibilidad de las acciones de tutela objeto de revisión, la Sala pasará a exponer brevemente el alcance de la noción de desplazado y el derecho que tiene esta población a ser reconocida como tal, luego de lo cual se reiterarán

los parámetros para el registro de la población desplazada víctima de violencia generalizada que no guarda relación cercana ni suficiente con el conflicto armado interno. Una vez examinados los temas previamente señalados, se procederá a la resolución de los casos en concreto.

4.4. Noción de desplazado y derecho a ser reconocido como tal por el Estado

4.4.1. Desde antes de la promulgación de la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”, esta Corporación ha venido decantando los elementos que componen la definición de desplazado, la cual resulta fundamental para determinar en cabeza de quienes está la protección especial que brinda el Estado a las víctimas de este flagelo que vive un gran número de habitantes del país.

Precisamente, la Sentencia T-227 de 1997[20] constituye uno de los primeros pronunciamientos en los que se sostuvo que la calidad de persona desplazada por la violencia no se generaba por la inscripción que haga la autoridad competente en un registro, sino por hechos objetivos que son manifiestamente visibles, los cuales, en términos de la Corte, sirven como herramienta esencial para determinar cuándo una persona es víctima del desplazamiento forzado.

Para este Tribunal, en el fallo en cita, son dos los elementos que determinan si una persona tiene o no la condición de desplazado interno, a saber: “[i] la coacción que hace necesario el traslado y [ii] la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación”. En este orden de ideas, desde el mismo momento en que ocurren estos dos supuestos, la persona adquiere el carácter de desplazado, sin perjuicio del registro que haga la autoridad correspondiente.

4.4.2. Con la expedición de la Ley 387 de 1997, el legislador consagró en el artículo 1° el concepto de desplazado en los siguientes términos: “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 drásticamente el orden público.”

Es importante recalcar que en la anterior definición el legislador no describió de manera taxativa la causa violenta que ocasiona el desplazamiento, pues a modo de ejemplificación se enunció la posibilidad de que ésta fuere por el conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, entre otras[21]. De lo anterior se desprende que, conforme a lo previsto en la Ley 387 de 1997, el desplazamiento se configura cuando sobre una persona se ejerce cualquier forma de coacción para que abandone su hogar o lugar habitual de trabajo, sin que sea necesario identificar si la violencia que originó el desplazamiento es de carácter político, ideológico o común[22].

En este orden de ideas, es claro que el desplazamiento se configura cuando una persona es coaccionada para dejar su hogar o su lugar de trabajo, porque su vida, integridad, seguridad y libertad personal se ven comprometidas, siendo su traslado intempestivo y no planeado, ya que la proximidad del peligro originado por la violencia hace que el actuar sea casi inmediato.

4.4.3. Cuando una persona ostenta la condición de desplazada por la violencia, en los términos previamente expuestos, se ve sometida a múltiples dificultades, como ocurre, por ejemplo, con la falta de recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas, en perjuicio de varios derechos fundamentales como lo son el mínimo vital, la salud, la educación, etc. Este fenómeno reclama una atención especial por parte del Estado, con miras a garantizar la efectividad de los citados derechos, como se desprende del mandato consagrado en el artículo 2 de la Carta Política[23].

Numerosos han sido los pronunciamientos de este Tribunal en los que se recalca la obligación que tiene el Estado de satisfacer las condiciones de vida mínimas de la población desplazada. Precisamente, en la Sentencia T-1346 de 2001[24], se señaló que: “El desplazamiento forzado le impone a la administración pública la obligación de brindar una adecuada atención a los desplazados, en procura de cesar la amenaza o violación de sus derechos y de asegurarles unas mínimas condiciones de vida digna y de bienestar”[25].

Al relacionar la aludida obligación de atención del Estado, con la situación a la que se ve

enfrentada la población desplazada, es posible concluir que esta última debe recibir un tratamiento distinto de aquél que está dirigido al resto de la población. Este trato debe ser urgente, preferente, disímil y excepcional, a través de la adopción de medidas de asistencia, protección y atención, desde el momento mismo del desplazamiento hasta lograr su estabilización socioeconómica, por medio del retorno o la reubicación[26].

Ahora bien, como se deriva de los compromisos internacionales y del rigor normativo del Texto Superior, las obligaciones que debe asumir el Estado se traducen, desde la perspectiva del desplazado, en una serie de derechos a su favor, algunos de ellos de rango fundamental, como ocurre, por ejemplo, con el derecho a ser reconocidos como desplazados y a ser atendidos, protegidos y registrados para acceder a las ayudas que brinden las autoridades.

4.4.4. En relación con este último punto, se recuerda que si bien el registro que hace la autoridad competente no es constitutivo de la condición de desplazado, sí se convierte en la puerta de acceso al trato urgente, preferente, distinto y excepcional requerido para satisfacer sus necesidades básicas. Sobre el particular, la Corte ha enfatizado en la importancia que tienen las herramientas de registro de la población desplazada, en tanto ellas permiten focalizar los destinatarios de las políticas públicas en materia de desplazamiento[27], por lo cual se ha insistido que toda persona que fácticamente cumpla con los requisitos esenciales para ser considerado desplazado, debe ser incluido sin más en dicho registro.

En este sentido, la Sala recuerda que el derecho a que la población desplazada sea reconocida y registrada como tal, se encuentra incluido dentro del bloque de constitucionalidad, en tanto hace parte de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno[28]. La trascendencia de este registro está dada por la estrecha relación que tiene con la obtención de ayudas humanitarias, acceso a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación, es decir, en términos más generales con el acceso a la oferta estatal[29]. Por esta razón, el derecho a ser inscrito en el registro ha sido interpretado por este Tribunal como una expresión del derecho al reconocimiento de la personería jurídica, en tanto permite a las autoridades públicas identificar los sujetos activos de las políticas en materia de desplazamiento y así visibilizar su situación para la obtención de las ayudas estatales y la reivindicación de sus derechos fundamentales.

Al pronunciarse sobre el alcance del derecho que tiene la población desplazada a ser registrada, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, advirtió que:

“La Corte ha desarrollado y profundizado en el derecho de la población desplazada a ser registrada. Al estar estrechamente vinculado con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida y con la protección de las garantías básicas, el registro de la población desplazada ha sido interpretado por la Corte[30] como expresión de su derecho a la personería jurídica consagrado en los Principios rectores para los desplazamientos internos[31]. De igual manera, ha resaltado la importancia del registro como mecanismo para reconocer la condición que es propia de las personas desplazadas por la violencia[32]. También ha sostenido que del derecho fundamental a que el Estado reconozca la condición de desplazamiento se sigue la inscripción en el registro[33]. En consecuencia, y recapitulando algunas de las consideraciones realizadas hasta el momento, esta Corporación ha reconocido “el derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento por autoridad administrativa mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada” (énfasis original)[34].”

En este orden de ideas, a partir de la jurisprudencia expuesta por esta Corporación y de lo señalado en la Ley 387 de 1997, la Sala concluye que toda persona que fue coaccionada para abandonar su hogar o su lugar de trabajo y que se encuentra dentro de los límites del territorio nacional, es titular del derecho fundamental de ser reconocida como tal y, en consecuencia, a ser registrada en el instrumento que corresponda, con el fin de recibir la atención preferente y urgente que demanda su situación de sujeto de especial protección constitucional.

4.5. Parámetros para el registro de la población desplazada víctima de violencia generalizada que no guarda relación cercana ni suficiente con el conflicto armado interno

4.5.1. Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se definió de forma operativa la noción de víctima para los efectos de dicha ley. En esa definición el concepto fue limitado a aquellas personas que hubieran sufrido un daño con ocasión del conflicto armado interno[35]. Este mismo criterio se utilizó al momento de precisar el concepto de víctima de desplazamiento forzado, en el párrafo 2º del artículo 60 de la ley en cita[36].

Si bien por la vía del control abstracto de constitucionalidad se puntualizó que la mencionada conceptualización realizada por el legislador responde a su potestad de configuración normativa, se precisó que su alcance de ninguna forma puede conducir a la eliminación de las disposiciones anteriores que tengan un mayor alcance protector que la Ley 1448 de 2011, respecto de los desplazados por la violencia. Precisamente, en la Sentencia C-280 de 2013[37], la Corte declaró inexecutable la expresión “que no contraríen la presente ley”, contenida en el inciso segundo del artículo 60 de la citada Ley 1448 de 2011[38], con el fin de que quedara claro que la vigencia de las normas anteriores a ese estatuto que desarrollan los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado continúan vigentes y permiten su protección en escenarios diferentes a los previstos en el artículo 3º de la ley de víctimas. En este sentido, se dijo que:

“[De] entenderse derogada o de otra forma modificado el contenido de la Ley 387 de 1997 como consecuencia de las diferencias existentes entre ella y la nueva Ley 1448 de 2011, que pese a regular una situación de doble victimización contiene un tratamiento más incipiente y mucho menos amplio de este grave fenómeno, ello supondría un menor grado de protección y cobertura al previamente disponible en beneficio de las personas víctimas del desplazamiento forzado. Este escenario, además de implicar visible contrasentido, así como infracción al deber que el legislador tiene de no agravar con sus acciones las situaciones que han sido definidas como estados de cosas inconstitucionales, traería consigo la parcial desatención por parte del Estado colombiano de importantes compromisos a su cargo, atinentes a la protección de los derechos de estas personas, la mayoría de los cuales han sido además reconocidos por la Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad.”

Del aparte transcrito se observa que la Sala Plena le otorgó a la noción de víctima un alcance meramente operativo dirigido a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, circunscrito a la determinación de quiénes se benefician de los derechos y garantías que se contemplan en dicha ley[39], sin que a partir de la expedición de ese conjunto normativo, se pueda concluir que desaparecieron las disposiciones anteriores que brindan una mayor protección frente a los desplazados por la violencia, pues de hacerlo se generaría un estado de indefensión para dicha población. En desarrollo de esta premisa, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, el cual, como ya se dijo, incorpora una noción de víctima del desplazamiento

forzado, en el entendido de que “la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado”[40].

4.5.2. En desarrollo de lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, tuvo la ocasión de pronunciarse sobre un caso particular que implicaba una definición del alcance de los fallos abstractos de constitucionalidad respecto de la protección de los desplazados por la violencia.

Básicamente la materia objeto de discusión consistía en examinar la validez de la conducta de la UARIV, consistente en negar el registro en el RUV de personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por el actuar de las bandas criminales o BACRIM, cuando las mismas no tienen ocurrencia al interior del conflicto armado, o cuando en general no guardan relación próxima ni suficiente con el mismo, pues el hecho victimizante no encuadra en la definición del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

En términos generales, en el Auto 119 de 2013, esta Corporación se pronunció sobre la materia y declaró que la práctica descrita era contraria a una lectura armónica del Texto Superior. Para tal efecto, como punto de partida, explicó que: “los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición, pero que, como puede ocurrir con el accionar de las BACRIM en determinadas situaciones, no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.”

En este entendido, la Sala de Seguimiento advirtió que las víctimas de la violencia generalizada no pueden ser excluidas de las medidas de protección, asistencia y atención, desde el momento mismo del desarraigo hasta alcanzar la estabilización socioeconómica por medio del retorno o la reubicación, en los términos de la Ley 387 de 1997, las normas que le siguen y reglamentan, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional sobre la materia, en tanto toda persona desplazada de manera forzosa, necesita protección y asistencia a través de medidas urgentes, preferentes, distintas y excepcionales, las cuales

tienen un alcance especial frente a la salvaguarda ordinaria que se otorga a toda víctima de un delito.

Precisamente, en relación con el cumplimiento de estos deberes de asistencia, atención y protección que se derivan de las medidas inmediatas que requiere esta población, a partir de varios precedentes sobre la materia, la Sala consideró que las mismas resultan procedentes con independencia de si una persona es o no víctima en el marco del conflicto armado; contrario a lo que sucede con la mayoría de las medidas ordinarias contenidas en la Ley 1448 de 2011, en tanto para su ejercicio si debe establecerse una conexión cercana y suficiente con el conflicto armado interno, por tratarse de una situación de justicia transicional[41].

A partir de lo expuesto, en la medida en que el Registro Único de Víctimas es la puerta de entrada a las medidas de asistencia, atención y protección de las personas desplazadas por la violencia y que la decisión de no permitir su inclusión las sometería a un déficit de protección contrario al principio de igualdad y al deber de salvaguarda que emana del artículo 2 del Texto Superior, se concluyó que era preciso hacer un llamado a la UARIV para que no volviera a incurrir en dicha conducta, más allá de que frente a los casos en concreto se ordenara realizar la respectiva inscripción RUV, con miras a acceder a las medidas de protección, asistencia y atención previamente señaladas. Textualmente, se dispuso que:

“A partir de los lineamientos anteriores, esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Como se explicó en la Sección 2, este conjunto de desplazados por la violencia sólo gozan de la ayuda inmediata de urgencia mientras se define su no inclusión en el registro. De esta manera, a pesar de cumplir con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia de acuerdo con los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, y de encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, reciben un trato discriminatorio injustificado en comparación con la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado. Lo anterior, en detrimento del reconocimiento de su condición y de la garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación. (...)

Esta práctica, además, implica un retroceso en materia de atención a la población desplazada si se considera que desde el 2010 la autoridad encargada de realizar la inscripción en el registro ya la había superado[42]; porque contribuye a que persista un número significativo de decisiones de no inclusión ante la presencia de situaciones materiales que ameritan un pronunciamiento contrario y porque disminuye las garantías procesales del grupo de personas desplazadas objeto de esta providencia para controvertir las decisiones sobre exclusión. Lo anterior, al colocar en estado “de valoración” por el término de 60 días hábiles las solicitudes de registro mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva. Todos estos factores, como se señaló en el auto 219 de 2011, aumentan los problemas de subregistro en materia de desplazamiento forzado.

Por lo tanto, esta Sala Especial le ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas corregir esta práctica y garantizar que, siempre que una persona adquiera la condición de población desplazada por la violencia de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia y recapitulados en este pronunciamiento, acceda a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho tal como quedó recogido en esta providencia (particularmente, ver apartes 3.1.1 y 3.1.2.), con independencia del conflicto armado, de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar. Es decir, en los términos definidos en la Ley 387 de 1997 y demás normas que le siguen, sus decretos reglamentarios, los distintos autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, haciendo un énfasis especial en los compromisos que adquirió el gobierno en respuesta al auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y la demás jurisprudencia constitucional sobre la materia. (...)

Esta orden no sólo está dirigida a inscribir en el Registro Único de Víctimas a aquellas personas desplazadas en relación con las cuales se solicitó información a la Dirección de Registro en desarrollo de la inspección judicial realizada con ocasión del auto 052 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), sino que cubre a las personas desplazadas desde el momento en que empezó a regir la Ley 1448 de 2011 y a aquellas que se vean forzadas a desplazarse en el futuro, bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional.”[43]

En conclusión, la Sala de Seguimiento advirtió que para efectos de adquirir la condición de persona desplazada por la violencia, basta con que se configuren los dos requisitos materiales que ha señalado desde un principio este Tribunal, los cuales son: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. A partir de allí debe habilitarse la inscripción en el RUV, con miras a que dichos sujetos puedan acceder a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las cuales tienen derecho, con independencia de si su desplazamiento fue originado con ocasión del conflicto armado y sin importar la calidad o motivos del autor del ilícito ni de su modo de operar.

4.6. De los casos en concreto

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Sala procederá a analizar los casos

en concreto, en los que los accionantes solicitan su inclusión en el Registro Único de Víctimas, a partir de la negativa de la UARIV de proceder en tal sentido, con fundamento en el hecho de que su desplazamiento no tuvo origen en el conflicto armado interno.

Como previamente se señaló en esta providencia, a través del Auto 119 de 2013, esta Corporación declaró que dicho proceder no se ajusta al Texto Superior, ordenando la inscripción de personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM, sin importar si su ocurrencia tuvo lugar o no con ocasión del conflicto armado interno.

Al respecto, como se dijo, se consideró que dicha práctica desconoce el derecho a la igualdad de personas que por no ser víctimas del conflicto armado interno, se ven privadas de las medidas de asistencia, atención y protección a las cuales tienen derecho, al tiempo que implica una infracción frente al mandato de protección que le compete a Estado, en los términos del artículo 2º del Texto Superior.

En este orden de ideas, en cada caso concreto, deberá revisarse si la decisión de no inclusión en el registro por parte de la entidad accionada, se produjo con fundamento en requisitos más allá de los previstos por esta Corporación para adquirir la condición de desplazado, a saber: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación.

4.6.1. Expediente T-4055677

La señora Liliana María García Echeverri solicitó ser incluida en el RUV, pues afirma haber sido forzada a dejar su lugar de residencia en el barrio Belén, Buenavista del municipio de Medellín, por la coacción que ejercían “grupos al margen de la ley” para que su hijo se uniera a sus filas.

La solicitud fue resuelta por la UARIV mediante la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013, en la cual se negó su inscripción en el registro, pues a juicio de la entidad demandada: “el hecho victimizante no obedece a situaciones propias del conflicto armado que vive el país ni estuvo relacionado con motivos ideológicos o políticos, sino por bandas delincuenciales organizadas, dedicadas a generar actividades ilícitas en la zona, tales como el narcotráfico, el microtráfico, el sicariato, la extorsión, entre otros. (...) Por lo anterior, se

puede establecer que estos grupos no reúnen las características establecidas en la Ley 1448 de 2011 para ser incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV en el marco del conflicto armado interno”.

Vista la respuesta de la entidad accionada, se observa que la razón de la no inclusión de la actora y de su núcleo familiar en el RUV, obedece a que su desplazamiento no se originó con ocasión del conflicto armado que vive el país. Así las cosas, resulta claro para la Sala que la decisión de la UARIV, desconoce el derecho fundamental de la accionante y de su núcleo familiar a la igualdad y a ser reconocidos como población desplazada por la violencia, dado que su no inclusión en el citado registro, se funda en elementos distintos a aquellos que la Corte ha establecido para calificar a una persona como desplazada.

Por esta razón, se revocará la sentencia del Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Medellín del 19 de junio de 2013, en la que se declaró la improcedencia del amparo y, en su lugar, se tutelaré el derecho fundamental de la accionante a la igualdad y a ser reconocida como desplazada. En virtud de lo anterior, se dejará sin efectos la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013 y se ordenará a la UARIV decidir nuevamente sobre la inclusión de señora García Echeverri y de su grupo familiar en el RUV, luego de efectuar una segunda valoración de su situación, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, las cuales fueron reiteradas en esta providencia.

Una vez realizado lo anterior, en caso de que la señora García Echeverri cumpla con los requisitos para ser inscrita en el RUV, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho.

4.6.2. Expediente T-4060165

El señor John Fredy Valderrama Orejuela afirma que fue obligado a abandonar su casa ubicada en el barrio Santa Cruz de la ciudad de Medellín junto con sus tres hijos, pues miembros de “grupos armados al margen de la ley” lo amenazaron porque supuestamente era informante de la Policía Nacional, razón por la que solicitó ante la UARIV su inclusión en el RUV, junto con su núcleo familiar.

La solicitud de inclusión fue negada por la entidad accionada mediante la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012, pues, a su juicio, su situación no se enmarcaba en aquella prevista en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. En términos de la UARIV, las razones que llevaron a su no inclusión consisten en que: “al analizar la narración de los hechos se establece que las personas que provocaron su desplazamiento son grupos ilegales que operan en la zona, sin embargo su accionar delictivo y móviles son diferentes a los propios del conflicto armado interno y se [ajustan de] mejor manera a la delincuencia común. De esta manera, es posible que las acciones descritas por la declarante sean el resultado de dinámicas diferentes a las descritas por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (...)”.

De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, esta Sala observa que la decisión de la UARIV de no incluir en el registro al actor y a su núcleo familiar, se fundamentó exclusivamente en que los grupos que provocaron su desplazamiento no hacen parte del conflicto armado interno, sino que corresponden a grupos ilegales. Por las razones expuestas en esta providencia, es claro que la citada decisión desconoce su derecho fundamental y el de su núcleo familiar a la igualdad y a ser reconocidos como población desplazada por la violencia, dado que su no registro en el RUV se funda en elementos distintos a aquellos que la Corte Constitucional ha establecido para calificar a una persona como desplazada.

Ahora bien, comoquiera que el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín mediante Sentencia del 17 de julio de 2013, amparó el derecho de petición del actor y ordenó a la UARIV darle respuesta de fondo sobre su solicitud de inclusión en el registro, esta Sala confirmará dicha decisión pero bajo las consideraciones expuestas en esta providencia, es decir, amparando sus derechos fundamentales a la igualdad y a ser reconocido como desplazados por la violencia y, en consecuencia, dejará sin efectos la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012 y ordenará a la UARIV decidir nuevamente sobre la inclusión del señor Valderrama Orejuela y de su núcleo familiar en el RUV, luego de efectuar una segunda valoración de su situación, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, las cuales fueron reiteradas en esta providencia.

Una vez realizado lo anterior, en caso de que el señor John Fredy Valderrama Orejuela cumpla con los requisitos para ser inscrito en el RUV, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho.

4.6.3. Expediente T-4060636

El señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández afirma que solicitó a la UARIV su inclusión en el RUV, pues se vio obligado a dejar su lugar de residencia en el municipio de San Roque – Antioquia por las amenazas de bandas criminales.

La entidad accionada respondió negativamente su solicitud mediante la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013, pues, a su juicio, “los hechos narrados por la (sic) deponente NO se enmarcan dentro de los parámetros establecidos en el Artículo 3°, de la Ley 1448 de 2011, ya que al verificar la declaración se puede apreciar que hace referencia a bandas que se caracterizan por estar comandadas por antiguos miembros de grupos ilegales o por miembros de carteles de la droga”.

La respuesta dada a la solicitud de inclusión en el RUV permite evidenciar que la decisión negativa que el accionante recibió a su petición, obedeció a que el accionar de los grupos que originaron su desplazamiento no surgió dentro del conflicto armado interno, sino que se trató de grupos ilegales o miembros de los carteles de la droga.

Por lo anterior resulta claro que la decisión de la UARIV, desconoce los derechos fundamentales de la accionante a la igualdad y a ser reconocidos como población desplazada por la violencia, dado que su no inclusión en el RUV se funda en elementos distintos a aquellos que la Corte Constitucional ha establecido para calificar a una persona como desplazada.

En este orden de ideas, esta Sala revocará la sentencia del 24 de julio de 2013 del Juzgado Doce Civil del Circuito de Medellín, en la que se decidió no tutelar los derechos fundamentales del actor y, en su lugar, se amparará sus derechos fundamentales a la igualdad y a ser reconocido como desplazado. En virtud de lo anterior, se dejará sin efectos la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013 y se ordenará a la UARIV decidir nuevamente sobre la inclusión del señor Monsalve Fernández en el RUV, luego de efectuar

una segunda valoración de las condiciones que originaron su desplazamiento, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, las cuales fueron reiteradas en esta providencia.

Una vez realizado lo anterior, en caso de que el señor Monsalve Fernández cumpla con los requisitos para ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho.

4.6.4. Expediente T-4063812

La señora Leisy Milena Sánchez Olaya manifiesta que se vio obligada a dejar su lugar de residencia en el municipio de Itagüí, por amenazas provenientes del combo “El guayabo”. Por esta razón junto con su núcleo familiar, solicitó su inclusión en el entonces Registro Único de Población Desplazada, ahora Registro Único de Víctimas. La solicitud fue conocida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, hoy Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien mediante la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011, negó su inscripción.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social consideró que la accionante no se encontraba dentro de los lineamientos previstos en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, pues, en sus palabras, “las personas que provocaron su salida forzada de la región no hacen parte de los grupos armados al margen de la ley (...) Al respecto, es pertinente precisar que durante la fecha y lugar que la declarante menciona como momento y escenario de su movilización, el presunto autor del desplazamiento se concebía como una banda delincuencial al servicio del narcotráfico.”

Si bien en este caso no se está ante la no inclusión en el registro por el incumplimiento del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social incurrió en la práctica reprochada por esta Corporación, en tanto negó su registro por no ser víctima del conflicto armado interno sino de una banda delincuencial. En este orden de ideas, el mencionado Departamento, ahora UARIV, desconoció el derecho fundamental de la señora Leisy Milena Sánchez Olaya a la igualdad y a ser reconocida como víctima del desplazamiento, dado que la negativa de inclusión se funda en elementos distintos a

aquellos que la Corte Constitucional ha establecido para calificar a una persona como desplazada.

En este orden de ideas, esta Sala revocará la sentencia del 3 de julio de 2013 del Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, en la que se decidió no tutelar los derechos fundamentales de la actora y, en su lugar, se amparará su derecho fundamental a la igualdad y a ser reconocida como desplazada. En virtud de lo anterior, se dejará sin efectos la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011 y se ordenará a la UARIV decidir nuevamente sobre la inclusión de la señora Sánchez Olaya en el RUV, luego de efectuar una segunda valoración de su situación, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, las cuales fueron reiteradas en esta providencia.

Una vez realizado lo anterior, en caso de que la señora Leisy Milena Sánchez Olaya cumpla con los requisitos para ser inscrita en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho.

Por último, dado que la accionante manifiesta que se encuentra en trámite el recurso de reposición contra la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011 y que no se conoce si el mismo ya fue resuelto debido al silencio de la UARIV durante todo el proceso de tutela, la Sala advierte que dicho acto administrativo perderá su fuerza ejecutoria a partir de la notificación de la presente sentencia, pues habrán desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que le dieron fundamento[44].

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 19 de junio de 2013 por el Juzgado Quinto Penal del

Circuito con Función de Conocimiento de Medellín y, en su lugar, AMPARAR el derecho de la señora Liliana María García Echeverri a la igualdad y a ser reconocida como desplazada por la violencia.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 2013-49019 del 17 de enero de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la cual se decidió no incluir en el RUV a la señora Liliana María García Echeverri y a su núcleo familiar.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión de la señora Liliana María García Echeverri y de su grupo familiar en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En caso de que la actora cumpla con los requisitos para ser inscrita en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho, en virtud de lo dispuesto en el citado Auto 119 de 2013.

CUARTO.- CONFIRMAR el fallo proferido el 17 de julio de 2013 por el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, por las razones expuestas en esta providencia y, en consecuencia, AMPARAR el derecho del señor John Fredy Valderrama Orejuela a la igualdad y a ser reconocido como desplazado por la violencia.

QUINTO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 2012-11533 del 23 de octubre de 2012 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la cual se decidió no incluir en el RUV al señor John Fredy Valderrama Orejuela y a su núcleo familiar.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión del señor John Fredy Valderrama Orejuela y de su grupo familiar en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso, para lo cual

deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En caso de que el actor cumpla con los requisitos para ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho, en virtud de lo dispuesto en el citado Auto 119 de 2013.

SÉPTIMO.- REVOCAR el fallo proferido el 24 de julio de 2013 por el Juzgado Doce Civil del Circuito de Medellín y, en su lugar, AMPARAR el derecho del señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández a la igualdad y a ser reconocido como desplazado por la violencia.

OCTAVO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 2013-91129 del 22 de febrero de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la cual se decidió no incluir en el RUV al señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández.

NOVENO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión del señor Jorge Aníbal Monsalve Fernández en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En caso de que el actor cumpla con los requisitos para ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho, en virtud de lo dispuesto en el citado Auto 119 de 2013.

DÉCIMO.- REVOCAR el fallo proferido el 3 de julio de 2013 por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín y, en su lugar, AMPARAR el derecho de la señora Leisy Milena Sánchez Olaya a la igualdad y a ser reconocida como desplazada por la violencia.

DÉCIMO PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 20115001007368 del 28 de noviembre de 2011 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la cual

se decidió no incluir en el Registro Único de Población Desplazada a la señora Leisy Milena Sánchez Olaya y a su núcleo familiar.

DÉCIMO SEGUNDO. - ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de los tres (3) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión de la señora Leisy Milena Sánchez Olaya y de su grupo familiar en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas dictadas por esta Corporación en el Auto 119 de 2013 proferido por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

En caso de que la actora cumpla con los requisitos para ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar su acceso, junto con su núcleo familiar, a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho, en virtud de lo dispuesto en el citado Auto 119 de 2013.

DÉCIMO TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] El artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 dispuso que el Registro Único de Población Desplazada será el soporte del Registro Único de Víctimas, por lo que actualmente en éste último es donde están los registros de las víctimas de desplazamiento forzado.

[2] Las funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en materia de registro de población desplazada fueron transferidas mediante la Ley 1448 de 2011 a la Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas, la cual empezó a funcionar desde el 1º de enero de 2012, tal y como lo dispone el artículo 40 del Decreto 4802 de 2011.

[3] En virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y de lo señalado en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser interpuesta por personas naturales o jurídicas, directa o indirectamente, a través de representantes legales, judiciales, agentes oficiosos o por medio del Defensor del Pueblo.

[4] El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

[5] Sobre el alcance de este principio, la Corte ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

[6] Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

[7] Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[8] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[9] Véanse, además, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, SU-086 de 1999, T-716 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002 y T-179 de 2003.

[10] Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

[11] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[12] La norma en cita señala que: “Artículo 9.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerzan directamente en cualquier momento la acción de tutela. (...)”.

[13] “Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.// También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.// Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. // 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. //3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.// 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.// Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”

“Ley 1437 de 2011, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda

se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

[14] Sentencia T-076 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En este mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-563 de 2005 y T-496 de 2007.

[16] En el aparte pertinente, el principio No. 7 señala que: “Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.”

[17] Sentencias T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería y C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[18] M.P. Catalina Botero Marino.

[19] Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 2009 y T-085 de 2010.

[20] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[21] Sentencia T-265 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao.

[22] En este mismo sentido se pueden consultar Sentencias: T-328 de 2007, T-506 de 2008, T-215 de 2009 y T-265 de 2010.

[23] “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. //Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas

las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

[24] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[25] En este mismo sentido se pueden consultar las siguientes Sentencias: T 327 de 2001, T 1094 de 2004 y T 042 de 2009.

[26] Sentencias T-086 de 2006 y T-473 de 2010.

[27] Sentencia T- 496 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño

[28] Sobre este aspecto ver el anexo 3 de la Sentencia T-025 de 2004.

[29] Auto 019 de 2013 de la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[30] Al respecto, ver la sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Citado en el Auto 019 de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[31] El principio 20 establece: “(1) el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona jurídica en todo lugar, y (2) la necesidad de que para hacer efectivo este derecho en cabeza de las personas desplazadas, las autoridades competentes expidan todos los documentos que sean necesarios para el disfrute de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio.” Citado en el Auto 119 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[32] “La Corte ha destacado como un hecho positivo la implementación del Registro, en primer lugar, porque el reconocimiento de la condición de desplazado es un derecho fundamental de las personas en tal condición”. Sentencias T-787 de 2008 y T-821 de 2007. En igual sentido, Sentencias T-222 y T-746 de 2010: “el RUPD se convierte en un mecanismo para constatar la existencia de una situación de desplazamiento interno, que atiende los criterios legales, reglamentarios y adicionalmente, los sistematizados por la jurisprudencia constitucional”. Citado en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 119 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[33] “En resumen, en virtud de los fundamentos anteriores, la Corte encuentra que en el caso concreto se vulneró el derecho de la señora Rosmira Serrano y de sus dos hijas menores a ser reconocidas como personas en situación de desplazamiento forzado y, en consecuencia, a ser inscritas en el RUPD”. Sentencia T-821 de 2007. Citado en el Auto 119 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[34] Sentencias T-222 y T-746 de 2010 (M.P. Mauricio González), y T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero). Citado en la Sentencia T-025 de 2004.

[35] Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)”

[36] Artículo 60 de la Ley 1448 de 2011: “(...) Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente ley”.

[37] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[38] La norma en cita disponía que: “(...) Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes”.

[39] “Es importante destacar, entonces, que de los antecedentes legislativos se desprende que la definición de víctima contenida en la ley tiene un alcance operativo, puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”. Sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

[40] Sentencia C-280 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[41] En uno de los apartes del auto de la referencia se expone que: “Ahora bien, tal como quedó recogido en párrafos anteriores, en el momento de delimitar el alcance del concepto operativo de víctima y las distintas interpretaciones que la Sala Plena ha realizado al respecto, es necesario diferenciar los distintos tipos de derechos que se encuentran a favor de la población desplazada (su título jurídico, alcance y razón de ser) y preguntarse si todas las medidas de protección, asistencia, atención, y reparación integral a su favor, tanto en la Ley 387 de 1997 como en la Ley 1448 de 2011, guardan una relación inescindible con el conflicto armado. Para responder a esta pregunta la distinción entre el conjunto de derechos que responde a la condición de población desplazada por la violencia y aquél otro que se fundamenta en la condición de víctima en el marco del conflicto armado vuelve a ser relevante. Esta distinción se refleja de la siguiente manera en el segmento de población desplazada que es objeto de este pronunciamiento. // Para efectos del primer entramado de derechos relativos al cumplimiento de los deberes de asistencia, atención y protección, ateniendo a su condición de población desplazada, es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado, la calidad del actor o su modo de operar. Para el segundo entramado de derechos, la Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, se tiene que establecer la conexión, cercana y suficiente con el conflicto armado interno al tratarse de una situación de justicia transicional, para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448. Lo anterior, salvo que la misma Ley 1448 haya admitido un tratamiento más amplio respecto de ciertas víctimas y hechos victimizantes, como ocurre con las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley.”

[42] “Mediante la Circular N° 11 del 11 de mayo de 2010, Acción Social dispuso que todos los funcionarios responsables del manejo del registro de la población desplazada están obligados a abstenerse de imponer obstáculos para la inscripción en el RUPD. Además, que el proceso de valoración de la situación particular y concreta del hogar o de la persona declarante se debe realizar sin distinciones en razón de la denominación del grupo armado, o de si se trata de la fuerza pública o de una banda criminal emergente, “siendo los únicos parámetros para determinar si nos encontramos frente a la situación de desplazamiento forzado los señalados en el art. 1° de la Ley 387 de 1997”. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[43] Auto 119 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

[44] El artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 dispone que: “Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia.”