

Sentencia T-076/13

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Concretamente, este Tribunal ha entendido que si bien debido a la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado tales medios no resultan idóneos y eficaces debido a las circunstancias particulares en que se encuentran. De ahí que la garantía constitucional sea el instrumento más apropiado para brindar una protección eficaz de los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado pues en estos casos se requiere de acciones urgentes por parte de las autoridades dirigidas a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y que resulte desproporcionada la exigencia de un agotamiento previo de los recursos ordinarios.

DESPLAZADOS INTERNOS-Concepto/DESPLAZADOS INTERNOS-Elementos cruciales

Coexisten actualmente diversas definiciones, con distintos contenidos y alcances, del concepto de “desplazado interno”, unas de orden interno y otras de carácter internacional. De allí que, en caso de existir contradicción entre unas y otras, deba aplicarse, en la resolución de un asunto particular, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio pro homine. A lo anterior es preciso añadir el esfuerzo que ha realizado este Tribunal Constitucional con el objeto de intentar definir la noción de desplazado interno. Al respecto, la sentencia T- 227 de 1997 estableció que cualquiera que sea la definición que se adopte sobre los desplazados internos, la misma siempre deberá contar con dos elementos cruciales: “(i): la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan (...), no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional

Este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que los desplazados internos son considerados sujetos de especial protección constitucional, dado el estado de debilidad manifiesta en el cual se encuentran al ser expulsados de su lugar de residencia y por tal situación estar sometidos, de manera sistemática, a múltiples vulneraciones de sus derechos fundamentales.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Marco normativo para la inscripción y pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación

La condición de desplazado por la violencia está compuesta por dos requisitos materiales los cuales deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD, hoy RUV: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá proceder a realizar la inscripción del declarante en el RUV.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Reglas

La inscripción en el RUPD debe estar guiada por ciertas reglas, que, para el caso sub examine, son trasladables a la inscripción en el RUV. En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los

desplazados, así como el principio de favorabilidad. Y, finalmente, resulta un argumento trasladable a la interpretación de la nueva regulación prevista por el artículo 61 de la ley 148 de 2011, la posición de la Corte en el sentido que en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de dos años definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Negativa injustificada de inscripción atenta contra derechos fundamentales de desplazados

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA Y PRESUNCION DE BUENA FE DEL DECLARANTE DESPLAZADO-Supone una inversión de la carga de la prueba respecto a los hechos generadores del desplazamiento

Conforme a los parámetros expuestos, la Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUV -anterior RUPD-, las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea del Departamento Administrativo para la Prosperidad desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA Y PRESUNCION DE BUENA FE DEL DECLARANTE DESPLAZADO-En caso de existir duda sobre las declaraciones, la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUV

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral decida sobre la inclusión de la accionante y de su grupo familiar luego de realizar una segunda valoración

Referencia: expediente T-3417272

Acción de tutela instaurada por María Leida Valencia Gómez contra Departamento Administrativo para la Prosperidad.

Magistrado ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín, en primera instancia, y la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

1.- En el año de 1993 la accionante residía en el barrio Nuevos Conquistadores de la ciudad de Medellín -folio 45-.

2.- La Sra. María Leida Valencia Gómez manifiesta que el 1º de agosto de 1993 unos hombres le pidieron a su esposo que guardara unas armas en casa, a lo cual éste se negó. Esta situación, sumada a un problema personal del cuñado de la accionante, originó el asesinato del esposo y del cuñado de la señora Gómez Valencia en agosto de 1993, por parte de, según la accionante, miembros de un grupo armado ilegal, al cual la accionante en su declaración denominó ELN -folio 49, cuaderno de revisión de tutela-.

3.- El mismo día del asesinato de su esposo, la señora Valencia Gómez recibió una llamada donde le pedían que saliera del barrio, lo que la accionante cumplió -folio 149, cuaderno de revisión de tutela-.

4.- En 2003 regresó a su casa, pero a los veinte días recibió nuevamente amenazas, razón por la cual abandonó su lugar de residencia por segunda vez -folio 1-.

5.- Relata la accionante que tiempo después la llamaron a hacerle una oferta por su casa, “para que no la perdiera” a la cual ella accedió y la vendió en cuatro millones -folio 1 cara B-.

5.- La Unidad Territorial Antioquia de Acción Social, una vez valoró su declaración, mediante Resolución No. 201115001001198 del 25 de febrero de 2011 resolvió la no inscripción de la actora y de su grupo familiar en el RUPD argumentando que “la declaración resulta[ba] contraria a la verdad, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000” –folio 13 cara B-.

6.- Como motivación de lo anterior, Acción Social manifestó que el desplazamiento de la accionante y su núcleo familiar “no se ocasionó por las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997, sino que sus razones de traslado obedecen a circunstancias de tipo personal y por dificultades de convivencia social en comunidad y no por acciones de los grupos al margen contemplados en la norma atrás citada” –folio 45, cuaderno de revisión de tutela-, lo que no permitía reconocerla como desplazada.

7.- La actora no presentó recurso alguno contra la resolución que negó su inscripción y nueve meses después interpuso la presente acción de tutela.

Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela

Afirma la accionante que de los anteriores hechos se desprende que han sido vulnerados sus derechos fundamentales y los de su grupo familiar. Solicita que (i) se amparen los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por la entidad demandada, y en consecuencia que (ii) se ordene su inscripción y la de su núcleo familiar en el RUPD, hoy Registro Único de Víctimas –RUV-.

Respuesta de la entidad demandada

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante la Asesora Jurídica dio contestación a la solicitud de tutela. En el escrito de respuesta indicó que luego del estudio de los hechos descritos por la Sra. María Leida Valencia Gómez en la declaración rendida ante la Defensoría del Pueblo, se concluyó que “no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante y su grupo familiar en el registro único de población desplazada”, en cuanto los mismos faltan a la verdad, lo que desvirtúa el principio de buena fe. Justificó la negativa de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada en el numeral 1º del artículo 11 de Decreto 2569 del 2000 –folio 13-.

Actuaciones procesales

Primera instancia

Mediante sentencia fechada el catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011), el Juzgado Quinto (5) Penal del Circuito Especializado de Medellín denegó la solicitud de tutela impetrada. Sostuvo el juez de primera instancia que, del análisis de los supuestos fácticos del presente caso, se puede concluir que no se presentó una vía de hecho en el actuar de Acción Social, pues luego de un análisis jurídico, invocó una causal existente en la regulación legal prevista para dicho proceso. Adicionalmente, no apreció el juez de primera instancia la existencia de un perjuicio irremediable pues, aparte de que no agotó los recursos administrativos previstos contra dicho acto, la accionante tardó nueve meses en interponer la acción constitucional, sin que en su escrito se aporten pruebas de su situación indigna o calamitosa -folios 19 a 23-.

Impugnación

En su escrito de impugnación la accionante reitera los argumentos manifestados en su escrito de tutela, mencionando sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha reconocido el carácter de desplazados a personas víctimas de la violencia común -folios 33 a 38-.

Segunda Instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, luego de mencionar el artículo 3 de la ley 1448 de 2011 -que define víctima para efectos de la protección que a éstas brinda el Estado- excluye las situaciones que tienen lugar por causa de la delincuencia común, concluye que Acción Social actuó conforme al marco legal que rige la inscripción en el RUPD, por lo que confirmó la decisión del juez de primera instancia -folios 53 a 60-.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante auto del once (11) de octubre de dos mil doce (2012), con base en lo dispuesto en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992 y los artículos 179 y 180 del C.P.C., el magistrado sustanciador ordenó la práctica de ciertas pruebas, así:

Primero. Ordenar que por Secretaría General se oficie al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que informe si la señora María Leida Valencia Gómez actualmente se encuentra incluida en el Registro de Población Desplazada.

Segundo. Ordenar que por Secretaría General se oficie al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que envíe copia de los documentos que sustentaron la decisión por esta entidad tomada respecto de la solicitud de inscripción en el RUPD, en el caso de la señora María Leida Valencia Gómez.

De acuerdo con el oficio OPTB-755/12 del diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012), emanado de la Secretaría de esta Corporación, se surtió la notificación del auto a la entidad requerida.

En respuesta a la solicitud realizada, la Jefe de la Oficina asesora Jurídica del departamento Administrativo para la Prosperidad, manifestó que la accionante no ha sido incluida en el RUV -folio 36, cuaderno de revisión de tutela- y adjuntó copia de la resolución de 25 de febrero de 2011, por medio de la cual se decidió no incluirla en el registro único de población desplazada -folio 45, cuaderno de revisión de tutela-.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión

La señora María Leida Valencia Gómez incoa Acción de Tutela contra Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y aduce que la misma vulneró sus derechos fundamentales y los de su grupo familiar, pues mediante Resolución No. 20115001001198 de 25 de febrero de 2011, se decidió la no inscripción de ella y de su grupo familiar en el RUPD.

Por su parte, la entidad demandada señala que la accionante fue desplazada por grupos de violencia común, no siendo ésta una causa para proceder a la inscripción en el RUPD, lo cual se constituye como una falta a la verdad, desvirtuando el principio de buena fe -folio 45, cuaderno de revisión de tutela y folio 13, cara B-.

Los jueces de las dos instancias negaron el amparo solicitado por considerar que Acción social no realizó ningún acto por fuera de la legalidad que gobierna esta situación.

Corresponde por lo tanto a esta Sala de Revisión determinar si la valoración de la declaración de desplazamiento de la Sra. María Leida Valencia Gómez por Acción Social, a partir de la cual la entidad concluyó la no inscripción de la actora y su núcleo familiar en el RUPD, se ajusta a los criterios desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación para la aplicación de las normas relativas al registro, o si por el contrario, se trata de una decisión arbitraria que vulnera su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado.

Para resolver esta cuestión se reiterará lo sostenido por esta Corte con relación a (i) la procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado; (ii) el alcance de la noción de “desplazado interno”, (iii) el marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y las pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación y finalmente se abordará (v) el análisis del caso concreto.

La procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado. Reiteración de jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada[1]. Concretamente, este Tribunal ha entendido que si bien debido a la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado tales medios no resultan idóneos y eficaces debido a las circunstancias particulares en que se encuentran.

Al respecto, la sentencia T-821 del 2007 señaló:

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.[2]

De ahí que la garantía constitucional sea el instrumento más apropiado para brindar una protección eficaz de los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado pues en estos casos se requiere de acciones urgentes por parte de las autoridades dirigidas a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y que resulte desproporcionada la exigencia de un agotamiento previo de los recursos ordinarios.[3]

El alcance de la noción de ‘desplazado interno’

La Ley 387 de 1997 por medio de la cual el Legislador adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia, definió en su artículo 1º el concepto de desplazado.

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

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

Con base en la facultad otorgada en el párrafo del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000 en el cual se reprodujo la definición contenida en la Ley.[4]

Esta definición sobre desplazado interno fue una expresa recepción de la amplia noción acuñada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), conforme a la cual se entendió que era desplazada:

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

“las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Subrayas fuera del texto original)

Puestas así las cosas resulta claro que coexisten actualmente diversas definiciones, con distintos contenidos y alcances, del concepto de “desplazado interno”, unas de orden interno y otras de carácter internacional. De allí que, en caso de existir contradicción entre unas y otras, deba aplicarse, en la resolución de un asunto particular, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio pro homine.

A lo anterior es preciso añadir el esfuerzo que ha realizado este Tribunal Constitucional con el objeto de intentar definir la noción de desplazado interno. Al respecto, la sentencia T- 227 de 1997 estableció que cualquiera que sea la definición que se adopte sobre los desplazados internos, la misma siempre deberá contar con dos elementos cruciales: “(i): la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan (...), no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

Más aún, el juez constitucional ha establecido que la calidad de desplazado interno no es algo que dependa de una decisión administrativa adoptada por Acción Social, hoy

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino de la realidad objetiva, fácilmente palpable del hecho del desplazamiento. El reconocimiento estatal de tal situación no es entonces constitutivo de la calidad de desplazado interno, sino meramente declarativo, por lo tanto, si la decisión adoptada por el funcionario competente es arbitraria o se aparta de las pautas jurisprudenciales que se han definido, el juez de tutela puede desvirtuarla y dar órdenes encaminadas a amparar los derechos fundamentales de las víctimas.

Cabe asimismo destacar que esta Corporación, en sentencia T-1346 de 2001, examinó las diferentes definiciones existentes del vocablo “desplazado interno”, para finalmente concluir lo siguiente:

“Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de “desplazados internos” han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”. (Subrayas fuera del texto original)

Finalmente, es preciso recordar que este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que los desplazados internos son considerados sujetos de especial protección constitucional, dado el estado de debilidad manifiesta en el cual se encuentran al ser expulsados de su lugar de residencia y por tal situación estar sometidos, de manera sistemática, a múltiples vulneraciones de sus derechos fundamentales.

De conformidad con todo lo dicho, la Sala de Revisión considera que las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acción imputable a grupos armados ilegales.

El marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y las

pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación. Reiteración de jurisprudencia

Mediante el Decreto 2467 de 2005, que fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, a la Red de Solidaridad Social RSS, se creó la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, entidad encargada de la Coordinación Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr la continuidad en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, transformó Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el cual estaría encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

Para efectos del funcionamiento de la ley se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y que encontraría su soporte precisamente en el RUPD que actualmente maneja Acción Social.

Pues bien, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “ser[ía] trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” Así mismo, en el párrafo, esta disposición establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta tanto no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas -RUV- a fin de garantizar la integridad de la información.

El anteriormente denominado RUPD ha sido definido por esta Corte como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual supone un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no depende el

acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención al desplazado interno.

Sobre el RUPD, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias fácticas de un desplazamiento forzado interno, tiene derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar[5]. Adicionalmente, determinó que el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno[6] los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados[7].

Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997[10], como reiterada jurisprudencia de esta Corte han coincidido en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. En este sentido, el registro de la población desplazada no constituye un reconocimiento de su condición, pues como ya se explicó, ésta es una herramienta técnica para la implementación de la política pública en materia de desplazamiento. Al respecto la Corte ha indicado:

“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desplazados.” [11]

De lo anterior puede inferirse, como ya se había expresado anteriormente, que tal situación fáctica está compuesta por dos requisitos materiales los cuales deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD, hoy RUV: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.[12] Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá proceder a realizar la

inscripción del declarante en el RUV.

23.-De otra parte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, el cual, en su artículo 11, contempla los motivos por los cuales le es dado a la entidad competente negar la inscripción en el RUPD. Así dice la norma en comentario:

“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado en los siguientes casos:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.
2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.
3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

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

Dentro de este contexto es preciso reiterar lo señalado en varias oportunidades por Corporación respecto de las pautas que deben seguirse para efectos de realizar una adecuada interpretación de las causas legales y reglamentarias que dan lugar al rechazo de la inscripción de una persona en el RUPD[13] y que resultan plenamente aplicables a las inscripciones en el RUV.

Así pues, se ha entendido que el contenido de dichas disposiciones debe entenderse conforme a (i) las disposiciones de derecho internacional que hacen parte de bloque de constitucionalidad, a saber: a) el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949[14] y b) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones

Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas[15]; (ii) el principio de buena fe[16]; (iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima[17] y, iv) el principio de prevalecía del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.[18]

Tales principios son los que han guiado a la Corte Constitucional a establecer que la inscripción en el RUPD debe estar guiada por ciertas reglas[19], que, para el caso sub examine, son trasladables a la inscripción en el RUV.

En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos[20]. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin[21]. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante[22]. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así[23]. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida[24] y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad[25]. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad[26]. Y, finalmente, resulta un argumento trasladable a la interpretación de la nueva regulación prevista por el artículo 61 de la ley 148 de 2011, la posición de la Corte en el sentido que en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de dos años definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento[27].

Partiendo de las anteriores definiciones que reglamentan la inscripción en el RUPD, se ha coincidido en que debe procederse a la inscripción, a la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, a la recepción de una nueva declaración siempre que en el caso concreto se verifique que Acción Social: (i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento que es contraria a los principios de favorabilidad y buena fe[28]; (ii) expidió una resolución carente de motivación para negar el

registro[29]; (iii) negó la inscripción por causas imputables a la administración[30]; (iv) negó la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro[31] o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados[32]; o cuando (v) no se registró al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros[33]; (vi) se excluyó con base en la aplicación de la encuesta SISBEN sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir de forma razonada que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento[34]; (vii) no se tuvo la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos con el fin de controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro[35] y (viii) la exclusión se basó exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración, sin tener en cuenta otros elementos de juicio que pudieron incidir en la tardanza.[36]

Conforme a los parámetros expuestos anteriormente, la Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUV -anterior RUPD-, las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea del Departamento Administrativo para la Prosperidad desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos.

Bajo este supuesto, en caso de existir duda sobre las declaraciones, se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUV pues, dado que se trata del instrumento que permite concentrar a los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, sus pronunciamientos sobre el reconocimiento del registro deben ser responsables y acertados para cada caso en particular.

Y finalmente, con relación a los indicios comúnmente empleados para efectos de negar la inscripción de los declarantes, esta Corporación reitera que, (i) ni las consultas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyos resultados arrojen que el documento de identidad está inscrito en el censo electoral de un municipio diferente al cual ocurrieron los hechos de desplazamiento, (ii) ni el resultado obtenido por la aplicación de la encuesta del Sisbén en cual el declarante o su núcleo familia registren como beneficiarios en un municipio diferente del que declararon ser expulsados, pueden entenderse como plenas pruebas que tengan la entidad de negar la inscripción en el RUPD.

Análisis del caso concreto

En primer lugar, recuerda la Sala que esta Corporación ha reiterado constantemente que la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado. Lo anterior, debido a su condición de sujetos de especial protección constitucional y al perjuicio irremediable que se configura en estos casos el cual hace urgente la satisfacción de sus necesidades más importantes.

En el caso sub examine, la señora María Leida Valencia Gómez manifiesta haberse desplazado, junto con su núcleo familiar, dentro del municipio de Medellín, primero en agosto de 1993 y luego en el año 2003, debido a las constantes amenazas a su familia perpetradas por un grupo armado ilegal.

En el año 2011, la accionante realizó una declaración juramentada ante la Defensoría del Pueblo donde relató los hechos que fueron causa del desplazamiento. Luego de ser valorada dicha declaración por la Unidad Territorial de Acción Social de Bogotá, la misma expidió la Resolución No. 20115001001198 de 25 de febrero de 2011 mediante la cual negó la inscripción de ella y de su grupo familiar en el RUPD. Contra dicha resolución, la actora no interpuso recurso administrativo o acción judicial alguna.

Ahora bien, en el trámite de la acción de tutela incoada por la Sra. Valencia Gómez contra Acción Social con el fin de que fueran amparados sus derechos fundamentales y los de su familia, la entidad demandada señaló que “sus razones de traslado obedecen a circunstancias de tipo personal y por dificultades de convivencia social en comunidad y no por acciones de los grupos al margen contemplados en la norma atrás citada”.

Por su parte, los jueces de instancia denegaron el amparo solicitado por considerar que la actora no cumple con los requisitos exigidos por la normatividad para ser inscrita en el RUPD –hoy RUV-.

Con base en los anteriores supuestos fácticos es que esta Sala de Revisión entrará a determinar si la valoración de la declaración de desplazamiento de la Sra. María Leida Valencia Gómez efectuada por Acción Social, a partir de la cual la entidad concluyó que faltó a la verdad y, en consecuencia, decidió no inscribir a la actora en el RUPD, se ajustó o no a las pautas constitucionales y jurisprudenciales para la aplicación de las normas

relativas al Registro y, en esa medida, si se trató de una decisión arbitraria que vulnera su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado.

El primer análisis que debe realizar esta Sala es el relativo al cumplimiento de las exigencias derivadas al principio de subsidiariedad, esto es, el agotamiento de los recursos ordinarios con que contaba la accionante.

En desarrollo del proceso de solicitud de inscripción en el otrora RUPD, la señora Valencia Gómez, luego de proferida la resolución de 25 de febrero de 2011, no interpuso recurso administrativo alguno contra dicha decisión, así como tampoco ejerció las acciones jurisdiccionales existentes contra la misma. Esta situación, en principio, conllevaría la declaratoria de improcedencia de la presente acción.

Sin embargo, no puede perderse de vista que se está ante una persona en situación de desprotección, por lo que las exigencias normales del proceso de tutela devienen excesivas respecto de la accionante, quien se encuentra en una clara situación de vulnerabilidad. Pedirle a quien interpone la tutela que conozca las exigencias procedimentales de la solicitud de inscripción y que actúe en consecuencia; o que se asesore de un profesional del derecho que esté familiarizado con la materia, resulta desproporcionado. En este contexto, aplicar el principio de subsidiariedad tal y como se desprende del entendimiento literal del artículo 86 de la Constitución iría en contra de otros principios –como la primacía de lo sustancial sobre lo formal y el principio pro homine, entre otros-, también de rango constitucional, consecuencia que no resulta acorde con la Constitución, cuya lectura debe guiar a conclusiones armónicas y respetuosas de todos y cada uno de los elementos normativo en juego. Al respecto se manifestó la sentencia T-821 de 2007:

Considera la Sala Octava que el presente es uno de esos casos, en el sentido que resulta desproporcionado exigir el agotamiento de recursos ordinarios –administrativos o judiciales– a la accionante, teniendo en cuenta que se trata de una madre cabeza de familia, en situación de extrema vulnerabilidad, que tiene cierto grado de analfabetismo –consta en el formato de declaración que no sabe firmar, a folio 48 cuaderno de revisión de tutela-, y quien, además, no contó con la asesoría de un profesional del derecho en el proceso de solicitud de inscripción.

En consecuencia la acción de tutela se aprecia como el mecanismo idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la señora Valencia Gómez, entre los que se cuenta el acceso a la administración de justicia, razón por la cual la Sala considera procedente la presente acción y entra a conocer de fondo el asunto en cuestión.

Para efectos de dar respuesta problema jurídico esta Sala considera oportuno reiterar las directrices que fueron establecidas por la sentencia T-821 de 2007 en un caso similar, las cuales son de imprescindible aplicación en el supuesto de rechazo de la inscripción por ser la declaración contraria a la verdad.

En primer lugar, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario competente debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, deberá demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno.

Es precisamente con base en la presunción de buena fe (artículo 83 C.N.) que esta Corte ha establecido que para determinar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria que pruebe tal condición, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la región de la cual la víctima alega ser desplazada. En el caso sub judice, la peticionaria afirma ser desplazada del municipio de Medellín, ciudad que se ha visto afectada constantemente por distintas formas de violencia en diversas zonas de su territorio.

En segundo lugar, para efectos de valorar la declaración de la actora, la sentencia T-821 de 2007 estableció que si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios. En efecto, a juicio de la Corte “las contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el

sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 (...), según el cual, la inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error”[37].

Bajo este entendido, las imprecisiones, contradicciones o ficciones detectadas en la declaración sólo son relevantes si de ellas es posible deducir, con certeza, que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. En los casos restantes, el funcionario debe limitarse a advertirle a la persona sobre las eventuales consecuencias que contrae faltar a la verdad y tomar nota de las razones que obligaron a la persona declarante a incurrir en esta conducta.

En este orden de ideas, no se aprecia por parte de la Sala una justificación suficiente para que la resolución 20115001001198 de 25 de febrero de 2011 negara la inscripción en el RUPD a la Sra. Valencia Gómez. En efecto, aunque los problemas personales de su cuñado pudieron haber tenido influencia en el desplazamiento de la accionante, no debe perderse de vista que en su declaración se mencionan elementos como:

- i) coacción para que prestara su casa como escondite de armas -folio 1-;
- ii) la existencia de un grupo armado que usualmente operaba en el barrio Nuevos Conquistadores -folio 1-;
- iii) al cual la solicitante de la inscripción en el otrora RUPD identificó como parte del ELN -folio 49, cuaderno de revisión de tutela-;
- iv) el asesinato de su esposo por parte de miembros de este grupo ante los ojos de su familia y la consecuente amenaza que motivó el abandono de su casa -folio 49, cuaderno de revisión de tutela-;
- v) amenaza de represalias si declaraba sobre lo ocurrido -folio 49, cuaderno de revisión de tutela-;
- vi) amenazas cuando regresó a su antigua casa en el año 2003 -folio 1-; y

vii) posible coacción para que vendiera la casa en el barrio Nuevos Conquistadores -folio 1, cara A y cara B-.

Estos elementos no son controvertidos, analizados o tenidos en cuenta en la resolución por la cual se niega la inscripción de la Sra. María Leida Valencia Gómez en el otrora RUPD, hoy RUV, lo que evidencia un desconocimiento del principio de buena fe y, sobre todo, del contenido que la jurisprudencia constitucional ha derivado de la definición de desplazado. Esta situación representa una vulneración de los derechos fundamentales como el mínimo vital de la accionante, el debido proceso administrativo y el acceso a la administración de justicia.

El precedente constitucional indica que en casos como este debe reconocerse una inversión en la carga de la prueba, de manera que corresponde a la autoridad demostrar de forma pertinente, clara y suficiente que la solicitante no se encuentra en alguna de las situaciones previstas por la ley para ser considerada víctima y, en consecuencia, no es procedente su inscripción en el RUV. Sin embargo, dicha actitud no es la que se evidencia en la resolución proferida por Acción Social en febrero de 2011, razón por la que se presentó el desconocimiento de los derechos antes mencionados, en cuanto no se aportó evidencia que condujera a concluir, sin lugar a dudas, que los hechos narrados fueron causados por grupos de delincuencia común.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente se concederá la presente acción de tutela con el fin de amparar los derechos fundamentales del accionante, para lo cual ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que decida sobre la inclusión de la señora María Leida Valencia Gómez y de su grupo familiar en el RUV luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá (i) permitir a la actora la ampliación de su declaración inicial y (ii) tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia.

Adicionalmente, dispondrá que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social le brinde a la accionante la asistencia y asesoría necesaria para la presentación de los elementos probatorios que pretenda hacer valer en esta ocasión.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Levantar la suspensión del término decretado en el presente proceso.

Segundo.- REVOCAR la sentencia de la Sala Penal del Tribunal superior de Medellín y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la Sra. María Leida Valencia Gómez y a su núcleo familiar.

Tercero.- DEJAR SIN EFECTOS la resolución 20115001001198 de 25 de febrero de 2011, en la cual se decidió no inscribir en el RUPD a la señora María Leida Valencia Gómez.

Cuarto.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión de la señora María Leida Valencia Gómez y de su grupo familiar en el RUPD luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá (i) permitir a la actora la ampliación de su declaración inicial y (ii) tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia.

Quinto.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de las cuarenta y ocho (48) siguientes contadas a partir de la notificación de la presente decisión, brinde a la accionante la asistencia y asesoría necesaria para la presentación de los elementos probatorios que pretenda hacer valer en esta ocasión.

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

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sobre este mismo punto ver: T-740/04, T-175/05, T-1094/04, T-563/05, T-1076/05, T-882/05, T-1144/05, T-086/06 y T-468/06, entre otras.

[2] Ver la sentencia T-821 de 2007.

[3] Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, entre otras.

[4] Artículo 2°. De la condición de desplazado. “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

[5] Ver nota al pie número 8.

[6] Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. “1.4.11. El Principio 20 consagra (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. En particular, se especifica que las autoridades deberán facilitar la expedición de nuevos documentos, o la reposición de los documentos que se hayan perdido en el curso del desplazamiento, sin imponer para ello condiciones irrazonables, tales como exigir el retorno al área de residencia habitual para obtener los documentos requeridos. También (3) se especifica que existe igualdad de derechos entre hombres y mujeres para obtener los documentos necesarios en cuestión, así como para que se expida tal documentación con el nombre propio del solicitante.” Tomado del Anexo 3 a la sentencia T-025/04.

[7] Al respecto ver: SU-1150/00, T-327/01, T-098/02, T-268/03, T-419/03 y T-602/03. En el anexo 3 a la sentencia T-025/04, se consideró que: “la importancia de este documento para el ordenamiento jurídico nacional, así como la naturaleza vinculante de algunas de las disposiciones de derecho internacional que se encuentran reflejadas e interpretadas en él (art. 93, C.P.), han sido resaltadas por la jurisprudencia de esta Corporación en sucesivas oportunidades. (...) Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad” (Énfasis fuera del texto)

[8] Una descripción más detallada del procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada fue hecha por la Corte en la sentencia T-563/05 la cual dispuso: “De las disposiciones contenidas en las anteriores normas se concluye que el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUPD, es el que a continuación se explica: (i) La persona desplazada debe rendir una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su desplazamiento ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales o municipales, o cualquier despacho judicial. Dicha declaración debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. (ii) Una vez una de las anteriores autoridades recibe la declaración de quien solicita la inscripción, debe remitirla de inmediato a la Red de Solidaridad Social o a una de sus unidades territoriales, con el objeto de que se efectúe su estudio con miras al registro del solicitante. El incumplimiento de este deber acarrea responsabilidad disciplinaria. (iii) A partir del momento en que la autoridad autorizada para la inscripción recibe la declaración del desplazado, ésta tiene 15 días hábiles para valorarla junto con otros datos y pruebas

que tenga en su poder sobre los hechos señalados por aquél como causantes del desplazamiento. Una vez realizado este estudio, debe informar al peticionario si su inclusión en el RUPD fue aceptada, o las razones por las cuales fue rechazada. El acto administrativo que niega el registro debe notificarse y contra él proceden los recursos de la vía gubernativa.”

[9] El artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 previó una serie de modificaciones respecto del procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la población víctima del desplazamiento forzado: “La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO 1o. Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

PARÁGRAFO 2o. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

PARÁGRAFO 3o. En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.”

[10] El artículo 1 de la ley 387 de 1997 define a la persona desplazada en los siguientes términos: “ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

[11] Ver la sentencia T-1076/05

[12] Ver la sentencia T-227/97

[13] Al respecto la sentencia T-327/01 expone: “Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contentivo del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar

protección y Ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”

[14] “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. “1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

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

[16] Al respecto la sentencia T-327 de 2001 señaló “(...) al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.”

[17] Cfr. Sentencia T-025/04

[18] Cfr. Sentencia T-025/04

[19] En la sentencia T-1076 de 2005 sobre esta misma cuestión dijo la Corte: “En cuanto se refiere al registro de una persona en el RUPD la Corte ha sostenido, específicamente, lo siguiente: (i) La interpretación favorable de las normas que regulan la materia permite sostener que la condición de desplazado forzado interno es una situación fáctica, que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el RUPD; (ii) las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales; (iii) la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, que en la mayoría de los casos les dificultan relatarlos con exactitud; y (iv) estas declaraciones están amparadas por la presunción de buena fe, lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria para desvirtuar los motivos expresados por el afectado.”.

[20] Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras.

[21] Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras.

[22] Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: “si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción”. Sentencia T-563 de 2005.

[23] Al respecto la Corte ha señalado: “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 está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.” Sentencia T-327 de 2001.

[25] Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta que: “(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.”

[26] *Ibídem*.

[27] Este argumento, bajo la regulación anterior que establecía un plazo de un año, fue previsto en la sentencia C-047 de 2001 la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la

solicitud.

[28] Al respecto la Corte ha señalado: “(...) la valoración de los hechos que se declaran originadores del desplazamiento, debe hacerse a partir de la buena fe de quien lo declara. Si la solicitante manifestó que salió de la población en donde habitaba, por la llegada de grupos paramilitares, esto debe tomarse como cierto hasta tanto las mismas autoridades demuestren que no es así. La Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), cuenta con medios suficientes para verificar la situación social de los lugares de Colombia de donde manifiestan los declarantes que fueron desplazados, así como las fechas en que ello supuestamente ocurrió. Además, pueden también determinar sumariamente los lugares del país en donde tienen influencia los actores armados.” T-458/06

[29] Ver la sentencia T-086 de 2006 donde la Corte precisó: “A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de (...) la Red de Solidaridad Social, quienes ante las posibles incoherencias presentes en la declaración (que, por cierto, la Sala no alcanza a detectar) se limitaron a expedir unas resoluciones confusas que, sin duda, no tienen la suficiente entidad para negar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada (...) En efecto, esta entidad se limitó a indicar, sin ninguna explicación, que los hechos no eran cobijados por la Ley 387 sino más bien, se ajustaban a los beneficios previstos en la Ley 418 de 1997, es decir, a la actora se le consideró como víctima del conflicto armado pero -paradójicamente- se le negó el status de desplazada por la violencia. Pues bien, agregado a este contrasentido, la Red olvidó que era su deber, conforme a los artículos 12 y 13 de la Constitución Política y el principio de buena fe, cotejar los hechos denunciados, comprobar plenamente que esta persona no tenía la calidad de desplazada y, en todo caso, dejarlo claramente consignado en las respectivas Resoluciones.”

[30] Ver la sentencia T-563 de 2005 donde este Tribunal, en un caso donde la autoridad competente extravió la declaración efectuada por la persona desplazada, estableció: “la Red de Solidaridad no puede trasladar los efectos de las omisiones de las autoridades encargadas de tomar las declaraciones y de efectuar la inscripción de las víctimas del desplazamientos en el RUPD, a estos últimos, sino que su obligación es remediar la situación y brindar una respuesta oportuna a las solicitudes de los desplazados.”

[31] Ver la sentencia T-1076 de 2005 donde esta Corporación sostuvo “las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales (...)”

[32] En este sentido la Corte señaló en la sentencia T-740 de 2004 “Para la Sala, el estado de desplazamiento (...) se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección.”

[33] Ver la sentencia T-1094 de 2004 donde la Corte indicó “(...) [L]as contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1º del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 citado por la Red de Solidaridad Social, según el cual, la no inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error. Ahora bien, con el fin de establecer si las inconsistencias presentadas en una declaración llevan a concluir que el desplazamiento alegado no tuvo lugar, las autoridades tienen la posibilidad de contrastar la versión del solicitante con una amplia gama de indicios sobre el hecho mismo del desplazamiento.”

[34] Al respecto ver la sentencia T-1076 de 2005 donde la Corte precisó lo siguiente: “La aplicación de la encuesta SISBEN (...) no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia Humanitaria a la población desplazada.”

[35] La Corte ha sostenido que: “La Red ha desconocido el mandato de presunción de buena fe que deriva del artículo 83 de la Carta y que ha sido desarrollado por esta

Corporación en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado, por cuanto no ha dado valor a la certificación que (...) aportó sobre la declaración que realizó en el año 2000 sobre los hechos que dieron lugar a su huída junto con su familia”

[36] Ver la sentencia T 328 de 2007, entre otras.

[37] Ver la sentencia T-787 de 2008.