

ACCION DE TUTELA-Procedencia respecto a desplazados

Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados. Pues bien, si la tutela es un medio apto para hacer frente a las omisiones de las autoridades encargadas de prestar socorro a los desplazados, es necesario tener en cuenta que el juez que conozca de la misma tiene las facultades necesarias restablecer los derechos que se hayan conculado. Por ejemplo, cuando esta Corporación ha establecido que sin razón material o jurídicamente atendible se ha negado el registro de una familia desplazada, se ha ordenado, como medida que garantice los derechos fundamentales, la inscripción respectiva.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Respuesta de sociedad y Estado debe corresponder a gravedad de situación

Están bien definidas las competencias que tienen los servidores públicos en orden a

enfrentar el problema del desplazamiento forzado. Como se advirtió, los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria deben corresponder a la gravedad de la situación para lo cual deben adoptar todos los esfuerzos y las medidas necesarias para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, los amigos y la familia.

En este escenario es imperativo aceptar que deben existir unas herramientas eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su terreno, pero que, de manera alguna, esas herramientas pueden desconocer o agravar tal contexto, ya de hecho tan delicado y perjudicial. Por ejemplo, exigir un conjunto determinado de pruebas o formalidades, condicionar la protección o el registro al trámite de las acciones judiciales que se presenten contra los actos administrativos, o supeditarlo a la interposición indeterminada de acciones de tutela, conlleva el desconocimiento flagrante de los principios y de varios de los derechos fundamentales de nuestra Carta Política.

DESPLAZADOS INTERNOS-Plan de acción propuesto por el CONPES

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Su vulneración ha persistido en el tiempo/DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Autoridades competentes no han adoptado los correctivos para su protección

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Falencias en el sistema

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Principios

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Función

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Funcionario respectivo debe asumir postura sensible y responsable

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

DESPLAZAMIENTO FORZADO-No requiere ser declarado por entidad pública o privada/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de hecho

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-Problemática de la capacidad institucional del Estado para su protección

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE POBLACION DESPLAZADA-Declaración formal

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Ponderación y prioridades en la atención oportuna

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Ayuda humanitaria de emergencia

CORTE CONSTITUCIONAL-Ordenes para superar el estado de cosas inconstitucional en la población desplazada

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Autoridades deben ajustar su conducta a lo previsto en la Constitución y a los principios rectores del desplazamiento

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Aplicación de la interpretación más favorable

PRESUNCION DE LA BUENA FE-Desplazados internos

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Dificultad en la prueba de la causa

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Trato digno y aplicación del principio de favorabilidad al desplazado en caso de duda

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deber de las autoridades de probar que una persona no es desplazada

Referencia: expediente T-1212192

Acción de tutela instaurada por Martha Torres Torres contra la Red de Solidaridad Social.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil seis (2006)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Cuarto de Familia de la ciudad de San José de Cúcuta, dentro de la acción de tutela instaurada por Martha Torres Torres contra la Red de Solidaridad Social.

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Martha Torres Torres interpuso acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, por considerar vulnerados los derechos fundamentales de los niños, vida digna, salud, alimentación, educación y vivienda.

Para fundamentar su demanda la actora señala los siguientes:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Hechos

Indica que ella y su familia tuvieron que abandonar la ciudad de Cúcuta, en donde se encontraban residenciados, “por cuanto el rancho en el que vivíamos fue quemado por personas al margen de la ley que operaban en el barrio”.

Señala que, una vez trasladados a la ciudad de Cucutilla, ella realizó una declaración ante la personería para que, una vez enviada a la Red de Solidaridad Social, fuera inscrita en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA.

Resalta que, no obstante, mediante resoluciones proferidas por la Unidad Territorial de Norte de Santander de la Red de Solidaridad Social, se le negó la inscripción en el mencionado registro.

Concluye que la negativa del ente demandado la ha dejado a ella y a su familia “en el limbo” porque no pueden acceder a los programas de atención a la población desplazada a los que

tienen derecho.

Solicita la protección de los derechos fundamentales de ella y de su familia, y en consecuencia, requiere que se ordene a la entidad demandada realizar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

2. Respuesta de las entidades demandadas.

La jefe de la oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social se opuso a las pretensiones de la tutela para lo cual hizo énfasis en la función de coordinación que la Red desempeña dentro de la atención de la población desplazada por la violencia. Afirma que la acción de tutela es improcedente ya que la inscripción de la señora Torres en el registro fue negada mediante acto administrativo que puede ser censurado a través de otros medios administrativos y judiciales.

Finalmente indica que dicha negativa se sustentó en la Ley 387 de 1997 y en el decreto 2569 de 2000 de donde se infiere que la actora no cumple con los requisitos para acceder a la inscripción “por cuanto en la misma se falta a la verdad, toda vez que al analizar el relato de los hechos y al verificar los documentos que se anexaron a la declaración se presentan graves contradicciones”.

3. Pruebas

En el expediente de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas:

- Auto Comisorio número 56 y oficio DNS-2504 a la personería municipal de Cucutilla para que efectúe la notificación personal o por edicto de la Resolución 266 de 2003, expedidos por la Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial Norte de Santander (folios 01 y 02).
- Resolución número 861 del 17 de diciembre de 2002 en la cual se decide no inscribir en el Registro Nacional de Población Desplazada a la señora Martha Torres Torres (folios 03, 49 y 64).
- Resolución 266 del 17 de junio de 2003 en la cual se resuelve el recurso de reposición contra la resolución 861 de 2002 (folios 04, 50 y 65).
- Notificación personal de la señora Martha Torres Torres de la Resolución 266 de 2003 efectuada el 07 de septiembre de 2003 (folio 05).
- Fotocopia del carné del señor Luis Alberto Rojas (cónyuge de la actora) como representante legal de “Segurcom E.A.T” y de la factura expedida por el servicio de energía eléctrica a nombre del mismo señor, en el municipio de Cúcuta, en marzo de 2002 (folio 06).
- Declaración juramentada de Martha Torres Torres rendida ante el juzgado de instancia (folios 27 y 28).
- Declaración juramentada de Luis Alberto Rojas rendida ante el juzgado de instancia

(folios 29 y 30).

- Declaración de Martha Torres Torres ante la personería de Cucutilla, conforme al formato único expedido por el Ministerio Público para acceder a la protección de la población desplazada por la violencia (folios 47 y 48).
- Declaración juramentada del señor Fabio Silva Carrillo, personero municipal de Cucutilla, ante el juez promiscuo municipal de esa ciudad (folios 95 y 96).
- Declaración juramentada del señor Jerónimo Torres Torres, padre de la demandante, ante el juez promiscuo municipal de esa ciudad (folios 102 y 103).

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN:

Del presente asunto conoce el Juzgado Cuarto de Familia de San José de Cúcuta quien deniega el amparo solicitado por la señora Torres al verificar que no se vulneró ninguno de los derechos alegados pues “se cumplió con el debido proceso y derecho de defensa”. Para este juzgador las decisiones adoptadas por la Red de Solidaridad Social se ajustan a las normas que regulan la protección de la población desplazada y considera, en seguida, que si de las pruebas recaudadas en el trámite de la acción de tutela se puede inferir una nueva condición de la señora Torres, debe dirigirse a la entidad demandada y requerir, otra vez, que se le inscriba en el Registro Único de Población Desplazada.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

La demandante, quien dice haber abandonado su “rancho” en la ciudad de Cúcuta debido a las amenazas e intimidaciones de un grupo armado ilegal, se dirigió a la personería del Municipio de Cucutilla para rendir una declaración con el objetivo de que la Red de Solidaridad Social le reconociera su status de desplazado interno y así poder acceder a la protección oficial respectiva. Sin embargo la Red, en dos oportunidades, le negó su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada para lo cual adujo que no cumplía con las condiciones previstas en la Ley 387 de 1997.

El juzgado de instancia se conformó con calificar que la entidad demandada no había vulnerado el debido proceso ni el derecho de defensa y consideró que si respecto de las pruebas recaudadas en la acción se podía estructurar una nueva situación jurídica de la demandante, ésta debía dirigirse otra vez a la Red.

De acuerdo a lo expuesto, esta Sala de Revisión se enfrenta al problema de establecer si la negativa de inscribir una persona en el Registro Único de Población Desplazada bajo las condiciones de la actora, vulnera los derechos fundamentales invocados. Para solucionar lo planteado la Sala reiterará los fundamentos constitucionales de la protección de la población desplazada por la violencia y la naturaleza del registro en cuestión.

3. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de Jurisprudencia.

3.1. Esta Corporación ha afirmado insistente mente que el desplazamiento forzado es, sin duda alguna, una tragedia humanitaria de grandísimas proporciones que implica la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales y que, por tanto, la respuesta de la sociedad y del Estado debe corresponder a la gravedad de tal situación. Al respecto, el pleno de esta Corporación, en la sentencia SU-1150 de 2000, explicó lo siguiente:

“11. Desde la década de los ochenta, Colombia afronta un verdadero estado de emergencia social, que se manifiesta en el desplazamiento forzado de cientos de miles de colombianos, la mayoría de los cuales son menores de edad y mujeres. No es ésta la primera vez que esto ocurre en el país. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.

(...)

"17. En su libro sobre las crisis humanitarias que genera a nivel internacional el fenómeno del desplazamiento interno por causa de la violencia, Cohen y Deng expresan acerca de la extrema condición de debilidad de los desplazados internos: "De los grupos poblacionales del mundo en situación de riesgo, las personas desplazadas internamente tienden a estar entre los más desesperados. Ellos pueden ser reubicados por medios violentos, con base en razones políticas o étnicas, o encontrarse atrapados en medio de conflictos, de ataques armados y violencia física. Huyendo y sin documentos, ellos son blanco fácil de detenciones arbitrarias, reclutamientos forzados y asaltos sexuales. Desarraigados de sus lugares de origen y privados de sus recursos básicos, muchos de ellos sufren profundos traumas físicos y psíquicos. Ellos se encuentran privados de vivienda, comida y servicios de salud más frecuentemente que el resto de la población (...).

"El caso colombiano confirma en buena medida lo expresado por Cohen y Deng. Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzosa a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.

(...)

"31. No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

“El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

“De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimiento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias¹”.

La misma sentencia abordó la evolución legal e institucional que sobre tal cuestión se ha introducido en Colombia. Anotó que hasta hace pocos años la atención al desplazado era prácticamente inexistente y que las políticas públicas estaban regidas por la coyuntura, la deficiencia y la dispersión². Frente a ello se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia definido en el documento CONPES 2924 de 1997 a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997 en la cual se hace un esfuerzo por organizar un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento. Posteriormente -indica la providencia- se llevó a cabo la evaluación de esta política gubernamental en el documento CONPES 3057 de 1999 el cual admite la dispersión de las competencias, la ausencia de mecanismos de seguimiento y el divorcio entre las diferentes estrategias planteadas en la ley y la defensa de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Pues bien, ante el panorama denunciado, es decir, las anomalías detectadas en la aplicación

de la Ley 387, y para mejorar la atención, se dispuso en el Decreto 489 de 1999 que la Red de Solidaridad Social sería la única entidad coordinadora del Sistema y que, como consecuencia, pasaría a ordenar el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el Registro Nacional de Atención a la Población Desplazada, marco éste que serviría para, entre otros, “Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas”; “Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada” y “Fortalecer la Red Nacional de Información sobre el Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un mejor sistema de registro con mayor cobertura y con mecanismos de seguimiento y evaluación”.

Sin embargo, pese a los ajustes mencionados, el Sistema no ha logrado atender en debida forma las necesidades de la población desplazada en el país. Así se ha admitido en diferentes pronunciamientos de esta Corporación, de los cuales vale la pena resaltar la sentencia T-025 de 2004 en la cual, sobre esta problemática, declaró el estado de cosas inconstitucional, indicando, entre otras cosas, lo siguiente:

“La anterior descripción de los derechos vulnerados y de la respuesta del juez de tutela en casos que comprenden varios núcleos familiares, que se han repetido a veces hasta en nueve ocasiones y que por su extrema gravedad ameritaron la intervención de esta Corte, muestra que el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus

deberes de protección”3.

Específicamente, en la misma providencia, a cerca de los defectos, anomalías y absurdos que tiene la administración del Sistema de Información de la Población Desplazada y, en estricto, el Sistema Único de Registro dijo:

“No obstante, los sistemas de manejo de información son objeto de los siguientes reparos: De una parte, el Sistema Único de Registro no incluye la totalidad de la población desplazada.(...) Primero, prescinde de las personas desplazadas que toman la decisión voluntaria de no acceder a la ayuda, o de no estar incluidas en la base de datos. De esta manera, si bien el registro es útil para el control y la evaluación de las personas desplazadas a las cuales se presta la atención, no es una fuente de información adecuada para analizar el fenómeno del desplazamiento forzado en su conjunto. Segundo, el Sistema Único de Registro excluye a las personas que desean ser incluidas en la base de datos, pero que no fueron inscritas por los funcionarios de la Red de Solidaridad Social dadas las condiciones impuestas por la normatividad vigente. En estos casos, dado que una de los requisitos para acceder a la ayuda prestada a la población desplazada es estar inscrito en el registro único, se presentan situaciones en las que personas desplazadas, al no estar registradas, no reciben auxilio alguno. Varios de estos casos ya han sido tratados por la jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional, que, como se observó anteriormente en esta sentencia, ha decidido que la condición de desplazado(a) es independiente de la inclusión del particular en el registro único.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“De otra parte, el SUR no registra ayudas que no son entregadas por la Red de Solidaridad Social, tales como la educación, salud proyectos productivos, capacitación laboral y vivienda, lo cual impide llevar a cabo un seguimiento completo e integral de la ayuda prestada.(...)

Adicionalmente, dicha carencia permite una eventual duplicación de esfuerzos, pues diferentes entidades u organizaciones pueden acabar prestando una ayuda específica a una persona que ya la ha recibido en el pasado. Por último, que el sistema no incluya la integralidad de la atención recibida por el beneficiario, impide focalizar la atención para que ésta esté dirigida a los grupos de mayor vulnerabilidad.

“El sistema SUR tampoco incluye información acerca de las tierras o bienes inmuebles que las personas desplazadas han abandonado. Esto es esencial para que puedan implementarse las políticas concernientes a la protección de la propiedad o de la posesión de dichos predios, o que permitan la adjudicación de tierras en el caso de la reubicación de las familias desplazadas.

“Por último, en concordancia con lo anterior, como se observó en el acápite de reparos generales contra la respuesta institucional, los sistemas de registro no desagregan a la población inscrita de acuerdo al sexo o la inclusión de la persona en grupos étnicos vulnerables, no distinguen a las mujeres cabeza de familia, y no permiten la inscripción de la persona independientemente de su grupo familiar”⁴ (Subrayado fuera de texto original).

En el mismo sentido, dentro del balance que sobre este asunto efectuó para Colombia (2002 a 2004) el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se indica que: “Lamentablemente, el desplazamiento forzado no suscita aún una atención y una respuesta commensurada con el sufrimiento y la violación de derechos que éste produce”. (...) En Colombia, el desplazamiento forzado es la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado sobre la población civil. Ésta es una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo... La ley 387 de 1997 ha sido y seguirá siendo fuente de inspiración del deber ciudadano y estatal de dar respuesta efectiva y definitiva al problema del desplazamiento interno forzado en Colombia” ⁵.

3.2. Pues bien, tal y como lo indica la sentencia T-025, la Corte Constitucional ha definido reiteradamente cuál es la naturaleza, la función y, sobre todo, qué principios rigen el registro de la población desplazada. En este sentido, se han precisado los alcances constitucionalmente admisibles del artículo 2º del decreto 2569 de 20006; al respecto vale la pena citar lo siguiente:

“Con un interpretación gramatical, se tiene que el inciso 1º habla de abandono de la localidad o actividades económicas habituales, planteamiento que deja sin piso la posición de la Red de Solidaridad que exige para catalogar a una persona como desplazado interno que se traslade de municipio. Pero, lo que se desea resaltar es que cualquier norma sobre desplazamiento interno se debe interpretar a la luz de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

“Por eso, la Corte ha dicho que para realizar una interpretación razonable del inciso 2º del artículo del decreto 2569 de 2000, antes transcrito, se debe tener claro que el decreto que contiene el 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 incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, que buscan proteger a los desplazados. (...).

“Además de la aplicación de los Principios Rectores, del principio de favorabilidad y de una correcta interpretación de las normas nacionales sobre desplazamiento interno, es necesario decir que cualquier duda que surgiere sobre la inclusión del desplazamiento entre la misma ciudad dentro del desplazamiento interno, también se resuelve teniendo en cuenta que en el Estado Social de Derecho prevalece el derecho material sobre el derecho formal.

(...)

“La Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. El inciso segundo del artículo segundo del decreto 2569 de 2000, citado con anterioridad, es una norma que simplemente da pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados y no puede interpretarse como una camisa de fuerza”⁷.

En el mismo derrotero la Corte Constitucional ha repetido que la condición de desplazado se adquiere por una situación de hecho y no se deriva del registro que para el efecto haga la Red de Solidaridad Social⁸. No obstante, la Corporación también ha indicado que la negativa injustificada de inscripción en el registro en cuestión constituye una actuación que, por sí misma, atenta contra los derechos fundamentales de los desplazados. Así las cosas, se ha precisado que ante la denuncia de una persona que dice haber sido desplazada por la violencia, el funcionario respectivo debe asumir una postura sensible y responsable⁹ en la cual dé, como principales parámetros de evaluación, a la presunción de buena fe y al trato favorable del que son titulares conforme al artículo 13 de la Constitución. Al respecto se indicó lo siguiente:

“En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en

un decreto, implica presunción de mala fe. Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región.

"Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. 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.

(...)

"Usualmente, las causas de un desplazamientos no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar"¹⁰.

Están pues, bien definidas las competencias que tienen los servidores públicos en orden a enfrentar el problema del desplazamiento forzado. Como se advirtió, los esfuerzos estatales frente a la crisis humanitaria deben corresponder a la gravedad de la situación para lo cual deben adoptar todos los esfuerzos y las medidas necesarias para conjurar el sufrimiento y los perjuicios derivados de abandonar el domicilio, el trabajo, el hogar, los amigos y la familia.

En este escenario es imperativo aceptar que deben existir unas herramientas eficientes y eficaces, proporcionales a los daños pasados, presentes y futuros que soportan las familias obligadas a abandonar su territorio, pero que, de manera alguna, esas herramientas pueden desconocer o agravar tal contexto, ya de hecho tan delicado y perjudicial. Por ejemplo, exigir un conjunto determinado de pruebas o formalidades, condicionar la protección o el registro al trámite de las acciones judiciales que se presenten contra los actos administrativos, o supeditarlo a la interposición indeterminada de acciones de tutela, conlleva el desconocimiento flagrante de los principios y de varios de los derechos fundamentales de nuestra Carta Política.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.3. En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos concursados. Sobre este asunto, la Sala Séptima de Revisión en la sentencia T-813 de 2004 consideró: “9.- Para la Corte Constitucional, siempre que el desplazamiento forzado de una persona esté asociado con la amenaza o vulneración a sus derechos fundamentales y que las autoridades públicas encargadas de atender la situación omitan el cumplimiento de sus deberes, la acción de tutela es procedente, según se ha explicado (Sentencias T-227 de 1997; T-327 de 2001; T-1346 de 2001; T-098 de 2002; T-268 de 2003, T-025 de 2004, entre otras). La situación de vulnerabilidad y el estado de indefensión de las personas desplazadas podrá ser atendida eficazmente con la participación de las autoridades nacionales, las cuales actuarán bajo la coordinación del gobierno, con la colaboración de las entidades departamentales y locales, siguiendo los términos establecidos en el ordenamiento jurídico para este propósito”.

En el mismo sentido la sentencia T-1161 de 2003 precisó lo siguiente: “En virtud de la negligencia de los organismos colombianos en el cumplimiento de su tarea de proteger la vida de los ciudadanos, recientemente la Corte ha tenido la oportunidad de conocer de casos de ciudadanos que han tenido que acudir a instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para buscar que se ordene la protección de su vida. Aún existiendo medida cautelar dentro de los procesos ante instancias internacionales que ordenaba la protección de la vida de los ciudadanos, las instancias nacionales no habían cumplido su deber. En esa medida, ha sido necesario ordenar a través de tutela que esa medida cautelar se haga efectiva para la protección del derecho a la vida de los amenazados que han acudido a la tutela”.

Pues bien, si la tutela es un medio apto para hacer frente a las omisiones de las autoridades encargadas de prestar socorro a los desplazados, es necesario tener en cuenta que el juez que conozca de la misma tiene las facultades necesarias restablecer los derechos que se hayan conculado¹¹. Por ejemplo, cuando esta Corporación ha establecido que sin razón material o jurídicamente atendible se ha negado el registro de una familia desplazada, se ha ordenado, como medida que garantice los derechos fundamentales, la inscripción respectiva¹².

4. Caso Concreto.

La peticionaria, quien afirma haber abandonado sus pertenencias y su domicilio en la ciudad de Cúcuta acompañada de toda su familia, se dirigió a la personería del municipio de Cucutilla en donde solicitó la inscripción como desplazada por la violencia. Como consecuencia, la Unidad Territorial Norte de Santander de la Red de Solidaridad Social le negó su solicitud mediante dos actos administrativos, para lo cual aduce graves contradicciones entre el relato de los hechos y los documentos allegados con la declaración.

Adicionalmente esta entidad al momento de contestar la presente tutela, considera que la acción es improcedente porque la demandante cuenta con otros medios de defensa judicial, no sin antes advertir que respecto de la solicitud de la señora Torres, se cumplieron con todos los presupuestos previstos en la Ley para llevar a cabo el registro.

El juez de instancia denegó el amparo pues consideró que la Red cumplió con todos los pasos y requisitos previstos en la ley para el registro de la población desplazada por la violencia. No obstante el juzgador indica que si de las pruebas que se practicaron dentro del amparo se puede derivar una situación jurídica como la prevista en la Ley 387, la demandante puede acudir -de nuevo- a la entidad accionada.

Pues bien, esta Sala de Revisión en orden a verificar si se ha vulnerado algún derecho fundamental como consecuencia de la negativa de inscribir a la señora Torres en el Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia, verificará cuál es el sustento de las decisiones proferidas por la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social.

En el primer acto, a saber, la Resolución 861 del 17 de diciembre de 200213, se niega la inscripción en el registro de la señora Martha Torres Torres con base en la siguiente explicación: “Que una vez valorada la declaración rendida por la señor(a) identificado(a) como quedó escrito, de la misma puede inferirse no se encuentra en las circunstancias previstas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, concordante con el Artículo 11 del Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, por la causal definida en el formato de valoración que reza “El hogar se ha visto amenazadoo (sic) afectado por situaciones diferentes, a las contempladas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997”.

Como consecuencia, teniendo en cuenta que contra el anterior acto se presentó el recurso de reposición respectivo, se expidió la Resolución 266 del 17 de junio de 200314, en la que se manifiesta: “Que dicha Resolución (la número 861 de 2002) le negó la inclusión por cuanto se

presento (sic) incoherencia en su declaración, a las contempladas en el Artículo 1º de la Ley 387 de 1997. || Que una vez considerado el recurso de reposición puede inferirse que el señor(a) MARTHA TORRES TORRES identificado(a) con la cédula de ciudadanía No. 27.673.720, no se encuentra en las circunstancias previstas en el artículo 1ro de la ley 387, Los hechos corresponden a beneficios de la Ley 418 y no Ley 387/97".

La Sala observa, teniendo en cuenta la declaración presentada ante el personero del municipio de Cucutilla¹⁵, que de ninguno de los actos proferidos por la Red de Solidaridad Social es posible derivar con suficiente claridad las causas jurídicas o materiales que sirven de sustento o fundamento a la negativa de inscribir a la señora Torres y su familia en el Registro coordinado por esa entidad¹⁶. En la primera Resolución se indica que el hogar se ha visto amenazado por situaciones diferentes a las contempladas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997¹⁷ más no se explica ni siquiera de manera somera, cuáles son los hechos o acontecimientos que resultan ajenos a tal normatividad. Mientras tanto, en el segundo acto se señala, por una parte que hay incoherencia entre la declaración y la Ley y por otro lado, que los hechos corresponden a la Ley 418¹⁸ y que, por tanto, no merecen protección en la categoría de desplazados. Agregado a lo anterior, la Red ha contestado la presente tutela indicando que la acción es improcedente pues la señora Torres tiene otros medios judiciales para objetar los actos administrativos que le negaron la inscripción en el registro.

Es necesario destacar que la declaración que presentó la señora Torres no es, de manera alguna, ajena a las definiciones previstas en la Ley 387. Por el contrario allí la peticionaria no hace más que describir las condiciones en las que debió abandonar su casa en la ciudad de Cúcuta. Indica que en razón al trabajo que venía desempeñando su esposo, temió por sus vidas. Incluso señala que unos días después le avisaron que le habían quemado su casa, incluidas todas sus pertenencias. Por su parte la Red, ante los hechos denunciados y la solicitud de inscripción, no hizo más que expedir unos actos administrativos sin mayor sustento que, de acuerdo al análisis de la primera instancia, son suficientes para satisfacer el derecho al debido proceso.

A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de la Unidad Territorial Norte de Santander 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 a la señora Martha Torres y su familia. 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.

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

Así las cosas, teniendo en cuenta que no existe razón para negar la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados a la señora Martha Torres y su familia, se procederá a REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Cuarto de Familia de la ciudad de San José de Cúcuta y, en su lugar, se ordenará al Director Nacional de la Red de Solidaridad Social y al coordinador o delegado en la Unidad Territorial Norte de Santander que en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta decisión, efectúe la inscripción de la accionante, junto con su núcleo familiar, en el Registro Único de Población Desplazada, y disponga lo necesario para la prestación efectiva de los beneficios derivados de ella.

Finalmente, conforme al estado de cosas unconstitutional declarado en la sentencia T-025 de 2004, esta Sala ordenará el envío de una copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación¹⁹ y al Defensor del Pueblo²⁰ para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento del fallo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4º) de Familia de San José de Cúcuta, de agosto veinticuatro (24) de dos mil cinco (2005), por medio de la cual denegó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora Martha Torres Torres, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada contra la Red de Solidaridad Social - Unidad Territorial Norte de Santander.

SEGUNDO: ORDENAR, en consecuencia, al Director de la Red de Solidaridad Social en el orden nacional, así como al Coordinador de la Unidad Territorial de Norte de Santander, que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente

providencia, procedan a efectuar la inscripción de la accionante, junto con su núcleo familiar, en el Registro Único Nacional de Población Desplazada, y garanticen la prestación efectiva de los beneficios derivados de ella.

TERCERO. Envíese copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación y al Defensor de Pueblo.

Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Sentencia bajo cita, argumento jurídico 26.

3 Sala Tercera de Revisión, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia bajo cita, anexo número 5, argumento jurídico 2.1.

5 UNHCR, ACNUR, Julio Roberto Meier, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto de 2004, Bogotá D.C..

6 En este artículo se establece la noción de desplazado y se indica cuáles son los requisitos para efectuar el registro. La norma en cuestión dice: "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

libertades 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 que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, a saber:

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y
2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que este designe a nivel departamental distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.”

7 Sentencia T-268 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, Sala Sexta de Revisión.

8 Sobre este asunto en la sentencia T-770 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se indicó: “Hay que decir que, sin desconocer que la condición de desplazadas por la violencia pueda ser ajena a algunas de las familias asentadas en la franja de terreno ya indicada, ninguna autoridad municipal se encuentra legitimada para negar una condición material de desplazamiento forzado por el sólo hecho de que las personas afectadas no se hayan inscrito en el registro nacional de tal población. Como lo ha indicado la Corte, esta es una calidad que se adquiere por el hecho cierto del desplazamiento y no porque una autoridad tenga a bien reconocerla. Es decir, el Estado, a través de ninguna de sus entidades, se halla legitimado para desconocer, por razones simplemente formales, el hecho de haber sido desplazado por el conflicto armado colombiano. El registro de la población desplazada debe concebirse como una herramienta orientada a la racionalización de las políticas de atención y protección de tal población y no como un presupuesto ineludible para asumir esa calidad”.

9 Cfr. sentencia T-1094 de 2004, M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sentencia T-327 de 2001, Sala Sexta de Revisión, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

12 Véase, entre otras, la reciente sentencia T-175 de 2005 dictada por la Sala Primera de Revisión, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

13 Folios 3 y 49 del expediente.

14 Folio 50 del expediente.

15 Folio 48 del expediente.

16 Téngase en cuenta que el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 señala las causales para negar el registro así: "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 1º de la Ley 387 de 1997.

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

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

17 "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.

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

18 Ley 418 de 1997, "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". En esta norma se establecen las disposiciones que rigen los diálogos de paz "con grupos armados organizados al margen de la ley" y se desarrollan algunas instrucciones para la protección de los menores de edad y las víctimas de hechos violentos.

Frente al caso que ocupa la atención de la Sala, es relevante el contenido del artículo 15: "Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros.

PARAGRAFO. En caso de duda, el representante legal de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente título" (Artículo modificado por la Ley 782 de 2002 que dispone: "Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de a tentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997").

19 De acuerdo al artículo vigésimo primero de dicha decisión.

20 De conformidad al artículo vigésimo de esa sentencia.