

T-087-14

Sentencia T-087/14

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Caso en que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas argumentando que no se cumplían requisitos legales

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedibilidad

La Corte Constitucional ha concluido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales de la población que se encuentra en desplazamiento, pues ha comprendido que a pesar de la naturaleza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser llevadas a planos controversiales mediante otros medios de defensa, las condiciones especiales que sobrevienen a las personas víctimas de desplazamiento forzado hacen que dichos mecanismos resulten ineficaces y no idóneos.

VICTIMAS DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Concepto

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Contenido y alcance

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

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. Adicionalmente, el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados. Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, “la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro”.

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Cambio de nombre como expresión de individualidad

DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURIDICA Y AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Caso en que se procede a inaplicar el artículo 94 del Decreto 1260 de 1970

AYUDA HUMANITARIA A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Orden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregar al actor y a su núcleo familiar la ayuda humanitaria

Referencia: expediente T-4.089.405

Acción de tutela instaurada por Edwin de Jesús Duque Isaza contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas

Derechos fundamentales invocados: a la igualdad, al debido proceso, a la protección especial a la población desplazada.

Temas: (i) procedencia de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado, (ii) conflicto armado interno y, (iii) derecho a ser inscrito en el RUV si se encuentra en las condiciones materiales de desplazamiento forzado.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil catorce (2014).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia emitida el nueve (9) de agosto de 2013, por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, que negó el amparo invocado por la accionante.

ACLARACIÓN PREVIA

Teniendo en cuenta que en la presente acción de tutela se encuentra incluida información de menores de edad, con el fin de garantizar la intimidad y confidencialidad, y atendiendo la jurisprudencia constitucional, la Sala no divulgará sus nombres.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1 SOLICITUD

El señor Edwin de Jesús Duque Isaza instauró acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, por considerar que se le están vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la protección especial a la población en situación de desplazamiento, al no incluirlo en el Registro Único de Víctimas aduciendo que su solicitud no cumple los requisitos legales para este efecto.

1.2. HECHOS REFERIDOS POR EL ACCIONANTE

1.2.1. El actor comenta que su hogar está compuesto por él, su esposa y cuatro hijos, de los cuales tres son menores de edad y que son desplazados por la violencia de grupos armados al margen de la ley de la ciudad de Medellín.

1.2.2. Narra que cuando se enteró que su hijo, quien en ese entonces tenía 15 años, estaba

en compañía de grupos armados lo castigó, por lo que algunas de las personas que conformaban esos grupos le señalaron de haber golpeado a “lagañitas” por juntarse con ellos. A partir de ese momento comenzaron las amenazas.

1.2.3. Señala que el 10 de mayo de 2012, a las 8:30 p.m. aproximadamente, se encontraba en su habitación y de repente escuchó un golpe muy fuerte en la puerta principal de su casa. Entraron dos hombres y uno de ellos le puso un revólver en la cabeza diciéndole que si no dejaba trabajar a sus hijos con ellos, lo matarían. El accionante respondió que lo tendrían que matar pero en su casa. Al escuchar esto, el sujeto lo sacó de la casa golpeándolo e insultándolo y lo amenazó finalmente diciendo: “si usted amanece aquí lo mato a usted con toda su familia”.

1.2.4. Indica que en la madrugada salieron corriendo de su casa, sólo con la ropa y amanecieron en las escaleras de la Iglesia y luego una señora les dio posada en el Barrio Jardín.

1.2.5. Comenta que actualmente vive en el barrio Manrique Oriental y paga un arriendo de \$120.000. Sin embargo, en este momento se encuentra atrasado en cuatro meses, razón por la cual la dueña de la casa le pidió que desocupara el inmueble. No tiene un trabajo estable, tiene una situación económica muy difícil teniendo en cuenta que tres de sus hijos están en edad escolar.

1.2.6. Aduce que cuando vivían en el barrio Juan XXIII, punto alto de la Virgen, las cosas eran más fáciles para ellos ya que su hijo mayor y él podían trabajar en oficios varios, pues ya la gente de la comunidad los conocía. Donde se encuentran ahora nadie los conoce.

1.2.7. Señala que rindió declaración por desplazamiento ante la Personería Municipal de Medellín quien la envió oportunamente a la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, por lo que dicha entidad expidió la Resolución 2013-24937 del 10 de diciembre de 2012, negando la inclusión en el Registro Único de Víctimas.

1.2.8. Como argumento para la negación, señala, la entidad indicó que su situación no se enmarcaba dentro de los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3, en donde son víctimas las personas que hayan sufrido daños por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al

Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a derechos humanos, ocasionados con ocasión del conflicto armado interno, por lo que “no existen indicios que evidencien que el hecho victimizante de desplazamiento manifestado por el declarante, haya sido perpetrado con ocasión del conflicto armado interno por parte de grupos armados ilegales”.

1.2.9. Respecto del argumento anterior, el peticionario considera que es ilógico pues en informes a nivel internacional se menciona los “grupos post-desmovilización” y los considera una de las mayores amenazas para el orden público y responsables de muchos asesinatos, violaciones, desplazamientos forzados, etc.

1.2.10. Indica que en vasta jurisprudencia de la Corte, se ha reiterado que cuando la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (antes Acción Social), considere que existe un mero indicio que lleve a pensar que una persona NO es desplazada, el trámite no es negar la inscripción, sino proceder a registrarla y luego de incluirla, en ejercicio de la carga de la prueba que le corresponde, acreditar probadamente que esta persona o personas deben salir del Registro Único de Víctimas, mediante un acto administrativo motivado.

1.2.11. Teniendo en cuenta lo anterior, asegura que la demandada vulnera el principio de buena fe y favorabilidad con simples indicios.

1.3. COADYUVANCIA

El 24 de julio de 2013, el Defensor del Pueblo (E) Regional Antioquia, coadyuvó la presente acción de tutela por considerar que se presenta una clara vulneración de derechos fundamentales del actor y su familia, impidiéndoseles “GOZAR REALMENTE DE SUS BENEFICIOS Y DERECHOS COMO POBLACIÓN DESPLAZADA”. Por lo anterior solicita se tutelen los derechos fundamentales del peticionario y se concedan las pretensiones invocadas.

1.4. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Radicada la acción de tutela el 24 de julio de 2013, el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, previo a resolver la admisión de la acción, requiere al actor para que allegue

copia de la declaración mencionada en el acápite de hechos, realizada ante la Personería Municipal de Medellín, para poder así, valorar su situación de desplazamiento.

1.4.1. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se pronunció en el término legal para dar contestación a la acción de tutela y, extemporáneamente, allegó escrito exponiendo lo siguiente:

1.4.1.1. En primer lugar, solicita a la Corte “identificar con certeza si del relato de los hechos realizado por el accionante, su señoría evidencia que la ayuda humanitaria solicitada es la de transición; en cuyo caso, deberá el señor Juez de Tutela, vincular al presente proceso además de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) como quiera que de conformidad con Parágrafo 1° del Art. 65 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con los arts. 112 y 113 del Decreto Nacional 1800 de 2011 la competencia funcional en ese aspecto es compartida”.

1.4.1.2. Aporta copia de la respuesta enviada al actor en donde se le informa que su solicitud de acceder a la ayuda humanitaria no es procedente ya que no se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas.

1.4.1.3. Finalmente, solicita negar las pretensiones incoadas por el actor ya que la entidad no ha vulnerado algún derecho fundamental.

1.5. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1.5.1. Fotocopia de la contraseña de la tarjeta de identidad de Lucía, donde consta su fecha de nacimiento el 28 de septiembre de 2005.

1.5.2. Fotocopia de la contraseña de la tarjeta de identidad de Pedro, donde consta su fecha de nacimiento el 10 de febrero de 1995.

1.5.3. Fotocopia de la contraseña de la tarjeta de identidad de Luis, donde consta su fecha de nacimiento el 1 de junio de 1997.

1.5.4. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de Mili Yohana Llano Zapata.

1.5.5. Fotocopia del Registro Civil de Nacimiento emitido por la Notaría 9 de Medellín, donde consta que la menor Pilar, nació el día 19 de enero (año ilegible).

1.5.6. Fotocopia de “CONSTANCIA DE DILIGENCIA EN LA UNIDAD PERMANENTE PARA LOS DERECHOS HUMANOS”, en donde se verifica que el actor estuvo en dicha Unidad el 10 de mayo de 2012, rindiendo declaración para solicitud de inscripción en el registro único de víctimas con el formulario FUD-AF0000981715, por lo tanto, se encuentra en trámite la respectiva valoración para inclusión en el Registro.

1.5.7. Copia de respuesta a derecho de petición #70058178, interpuesto por el actor ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en donde se le informa que la Unidad procedió a valorar su caso y decidió NO INCLUIRLO en el Registro Único de Víctimas.

1.5.8. Copia de Citación Notificación Personal – Resolución No.- 2013-24937 del 10 de diciembre de 2012, dirigida al actor, fecha 10 de diciembre de 2012.

1.5.9. Copia de Resolución No. 2013-24937 del 10 de Diciembre de 2012, “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011”.

1.6. DECISIONES JUDICIALES

1.6.1. Fallo de única instancia – Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín.

El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, mediante providencia del nueve (9) de agosto de dos mil trece (2013), negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Señaló que a pesar de que en el plenario probatorio del expediente se observa que al parecer el tutelante es víctima de desplazamiento por parte de grupos armados al margen

de la ley en la ciudad de Medellín, y solicitó su inclusión en el Registro Único de Víctimas, le fue negado por no cumplir con los presupuestos legales para ello, pero después de siete meses sin haber hecho uso de los recursos que le permite la ley, sólo a través de la acción de tutela solicitó a la demandada la revocatoria directa de la resolución con el argumento de que es víctima y por ello desplazado, pretendiendo que se ordene su inclusión en el registro y se profiera un nuevo acto administrativo y, además, que se le haga entrega de todas las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

Consideró que no es procedente acceder a sus peticiones ya que la acción constitucional no existe para reemplazar las acciones contencioso administrativas de las cuales el actor no hizo uso, y para ordenar la inclusión en el Registro Único de Víctimas y la entrega de ayudas humanitarias, el Despacho no cuenta con elementos probatorios y de juicio suficientes ya que no es claro que tengan o no derecho a las mismas.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional debe determinar si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la protección especial a la población desplazada, invocados por el señor Edwin de Jesús Duque Isaza, al negarle la inclusión en el Registro Único de Víctimas argumentando que su solicitud no cumple los requisitos legales para este efecto.

Para resolver el problema jurídico citado, la Sala examinará: (i) la procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado; (ii) noción y generalidades de conflicto armado interno; (iii) normativa para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y las pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación. Reiteración de

jurisprudencia y, finalmente se abordará (iv) el análisis del caso concreto.

2.3. LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

La Corte Constitucional ha concluido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales de la población que se encuentra en desplazamiento[1], pues ha comprendido que a pesar de la naturaleza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser llevadas a planos controversiales mediante otros medios de defensa, las condiciones especiales que sobrevienen a las personas víctimas de desplazamiento forzado hacen que dichos mecanismos resulten ineficaces y no idóneos.

La sentencia T-821 del 2007[2] 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.”

De ahí que este derecho constitucional sea el mecanismo más apropiado que brinda protección eficiente de garantías fundamentales de personas que padecen el flagelo del desplazamiento forzado pues para contrarrestarlo son necesarias “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]”[4]

2.4. CONFLICTO ARMADO INTERNO

2.4.1. Quiénes son víctimas

La Corte Constitucional ha examinado expresiones del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en sede de constitucionalidad, de lo que ha concluido que es compatible “que se haya adoptado una medida legislativa especial a favor de las víctimas del conflicto armado, con exclusión de otras víctimas.”[5]

En la sentencia C-253A de 2012[6], la Corte constató que el artículo 3º “consagra una definición operativa de la noción de “víctima” para los efectos de esta ley “puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”.

Teniendo en cuenta que se trata de una definición operativa, la Corte Constitucional ya ha aceptado que en ella se introduzcan factores o condiciones que delimiten el universo de víctimas beneficiarias de las medidas consagradas en la Ley, incluyendo, por ejemplo, requisitos temporales, cualificando el tipo de hechos victimizantes y hasta el conjunto de personas que pueden ser considerados como víctimas directas amparados por la ley, siempre y cuando con ello no se incurra en discriminación, en violaciones de otros preceptos de la Constitución, o en arbitrariedades manifiestas.

A este respecto, en la sentencia C-052 de 2012[7], la Corte encontró que las expresiones demandadas que delimitaban el conjunto de víctimas a las cuales se les aplicaría la Ley 1448 de 2011,[8] no eran contrarias a la Constitución, por cuanto el legislador estaba facultado para incorporar en las leyes definiciones de términos referidos por la Constitución Política, “siempre que al hacerlo no desvirtuara la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido relevadas por el texto superior.

En esa oportunidad concluyó que cualquier persona que hubiera sufrido daño como consecuencia de los hechos previstos en el inciso 1º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, podía invocar la calidad de víctima por la vía de ese mismo inciso primero. Sin embargo, a fin de evitar una interpretación restrictiva del inciso segundo del artículo 3º, que excluyera a personas distintas a las allí contempladas de los beneficios establecidos en la Ley 1448 de 2011, la Corte procedió a declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, ambas contenidas en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley

1448 de 2011, que también son víctimas aquellas personas que hubieran sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, sucedidas con ocasión del conflicto armado interno[9]”.

En esta misma providencia, la Corte reconoció que resultaba acorde con la Constitución distinguir entre víctimas de delincuencia común y las que surgían en el contexto del conflicto armado para efectos de determinar la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011[10]:

“6.1.1. (...) El propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella. Para eso la ley acude a una especie de definición operativa, a través de la expresión “[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)”, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.

Así, para delimitar su ámbito de acción, la ley acude a varios criterios, en primer lugar, el temporal, conforme al cual los hechos de los que se deriva el daño deben haber ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; en segundo lugar, el relativo a la naturaleza de las conductas dañosas, que deben consistir en infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (DIDH), y, en tercer lugar, uno de contexto, de acuerdo con el cual tales hechos deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, en la ley se contemplan ciertas exclusiones de ese concepto operativo de víctimas.

Es claro que de la anterior delimitación operativa que se hace en la ley no se desprende que quienes no encajen en los criterios allí señalados dejen de ser reconocidos como víctimas. Así, por ejemplo, quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley. Lo mismo sucede con personas que hayan sufrido un daño con anterioridad a 1985 o con quienes se vean de manera expresa excluidas del ámbito de aplicación de la ley por factores distintos.

De lo precedentemente expuesto se desprende, entonces que, por virtud de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448, quienes hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en condiciones distintas de las allí contempladas, no pierden su reconocimiento como víctimas, ni quedan privados de la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios que se han establecido en la legislación ordinaria para que se investiguen y persigan los delitos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables y se repare de manera integral a las víctimas, y que el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional.

(...) De lo anterior se desprende que, por un lado, en Colombia, toda persona que haya sido víctima de un delito, y en particular, aquellas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, puede acudir a los mecanismos ordinarios que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad la justicia y la reparación, y, por otro, que conservan plena vigencia las prescripciones de DIH y de DIDH que buscan prevenir las violaciones de derechos y que brindan protección a todas las personas en el marco de los conflictos armados internos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se reitera que frente “al universo de posibles víctimas del conflicto armado para efectos de la Ley 1448 de 2011, se ha adoptado una definición operativa de “víctimas”, en la que se introdujeron factores que delimitan dicho universo de

beneficiarios”[11]

2.4.2. Conflicto armado interno - noción[12]

La Ley 1448 de 2011 se refiere tanto a un contexto de post conflicto y de justicia transicional, en donde se busca garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de un conjunto específico de víctimas, como a los deberes de prevención, atención y protección de víctimas de hechos violentos y violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tienen una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno que subsiste en el país.

En el caso del conflicto armado colombiano, las organizaciones armadas comparten y disputan territorios similares, ejercen control territorial sobre determinadas zonas, establecen relaciones de confrontación, o de cooperación dependiendo de los intereses en juego, participan de prácticas delictivas análogas para la financiación de sus actividades, así como de métodos, armamentos y estrategias de combate o de intimidación a la población, generando tanto enfrentamientos armados como situaciones de violencia generalizada de gran intensidad, en donde son frecuentes las violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. En ese escenario, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común o por el conflicto armado no siempre resulta obvia y fácil de realizar, sino que con frecuencia requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011.

Así por ejemplo, en el Documento CONPES 3673 - “Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados,” se refiere a la relación entre el conflicto armado y los incidentes de reclutamiento y violencia sexual, efectuados tanto por grupos armados organizados cobijados por el DIH, como por criminalidad organizada.

“Los niños, niñas y adolescentes son sujetos en formación a partir de una serie de interacciones y un entramado de relaciones con pares, su familia, su escuela, sus lugares de lúdica, aprendizaje o formación, los caminos por los que transitan, las comunidades de las que son integrantes, entre otros escenarios. Estos ámbitos son constitutivos de su espacio

vital, de ahí el imperativo de protegerlos de amenazas, riesgos y vulneraciones que afecten la prevalencia de sus derechos, garantía y goce efectivo. No obstante los avances en la Política de Seguridad Democrática, aún persisten grupos armados organizados al margen de la Ley (...).

“Las actividades ilícitas de ambos grupos implican su presencia ocasional, frecuente o transitoria en algunas zonas del territorio nacional impactando negativamente los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes, a la vez que actúan facilitando su reclutamiento y utilización, bajo diversas modalidades. En términos generales, estos grupos hacen presencia en zonas de cultivos ilícitos y en las que existen corredores estratégicos para el desarrollo de actividades ilícitas; en zonas en las que libran luchas por el control de activos estratégicos, lícitos e ilícitos, en territorios urbanos y rurales para su supervivencia u reproducción y en aquellas zonas en las que sostienen enfrentamientos armados con la Fuerza Pública, que busca neutralizarlos y erradicarlos.

Es preciso enfatizar que la presencia de estos grupos y sus prácticas, evidentemente ilícitas, generan un impacto desproporcionado en la garantía y goce efectivo de todos los derechos de los niños, (...). En este contexto, los niños, niñas y adolescentes son víctimas de: a) actos contra su vida e integridad personal tales como homicidios, torturas, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales (...); b) minas anti-persona, MAP, y municiones sin explotar, MUSE, particularmente los niños que habitan zonas rurales y los lugares que frecuentan como escuelas, caminos, rutas de paso, linderos de hogares o fincas, zonas de siembra, entre otros, o de confinamiento(...); c) de ser incorporados a los comercios ilícitos de los grupos armados, en particular el tráfico de drogas y la trata de menores; d) de violencia sexual en el marco del conflicto; e) de persecución a través de estrategias de control coercitivo del comportamiento mediante los códigos de conducta que imponen los grupos armados; y, por supuesto, f) de su reclutamiento y utilización” (...).”

En el CONPES 3712 - Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, también se reconoce la complejidad del conflicto armado:

“Debido a la importancia que para el Gobierno Nacional tienen los temas relacionados con Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en su capítulo

“Consolidación de la paz”, se estableció un apartado que desarrolla los lineamientos estratégicos y las acciones del Gobierno en esta materia. En especial, el PND propone que las medidas de Justicia Transicional sean una herramienta para lograr la reconciliación nacional y, concretamente, que “un buen gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional.”[13]

(...)

Primero, los registros de información en Colombia en su mayoría no datan desde 1985, fecha a partir de la cual las víctimas del conflicto armado interno pueden acceder a las medidas establecidas. Segundo, porque la mayoría de las entidades oficiales que poseen información relevante para el estimativo del universo, no cuentan con una caracterización del contexto en el que sucedieron los hechos delictivos, razón por la cual determinar que éstos hayan sucedido en el marco del conflicto armado, genera una serie de dificultades que no son superables. Tercero, dentro de las estimaciones que se han realizado, es necesario reconocer que puede haber una inexactitud en la configuración del mencionado universo, generado a partir de distintos factores como desconocimiento de los derechos por parte de las mismas víctimas o, inclusive, la prevención frente a la denuncia de los delitos.

Por estas razones, el universo de víctimas contemplado parte de los registros existentes a la fecha y no incluye ningún cálculo sobre la proyección del futuro universo de víctimas, por lo que excluye a quienes sean víctimas pero aún no hayan sido registradas, así como aquellos que sufran nuevos hechos victimizantes en el marco del conflicto armado interno. Esto implica que el universo debe revisarse y actualizarse permanentemente en el futuro.”

Dada esa complejidad del conflicto armado interno colombiano y la necesidad de establecer límites razonables para identificar un universo claro de sujetos amparados por la Ley 1448 de 2011, no sólo para efectos de reparación, sino también como beneficiarios de las medidas a través de las cuales el Estado pretende asegurar el cumplimiento de sus deberes

de prevención, atención y protección frente a hechos violentos, el reto para el Gobierno Nacional al expedir la Ley 1448 de 2011 era utilizar una expresión lo suficientemente clara y comprensiva del fenómeno, recogiendo la experiencia de tales definiciones en las Leyes 418 de 1997, 975 de 2005, entre otras.[14]

Por su parte, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la vez que ha reconocido la necesidad de establecer parámetros objetivos para determinar quiénes son víctimas, también ha acudido a un concepto amplio de “conflicto armado”.

Si bien son numerosos los pronunciamientos de la Corte Constitucional en torno a la definición de víctima del conflicto armado interno, así por ejemplo, en la sentencia C-291 de 2007, la Corte se refirió a los elementos objetivos a partir de los cuales se podía identificar en cada caso concreto cuándo se estaba ante una situación de conflicto armado interno, en los siguientes términos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que para efectos de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, específicamente de las garantías provistas por el Artículo 3 común, es necesario que la situación en cuestión haya trascendido la magnitud de un mero disturbio interior o tensión interna[16], para constituir un conflicto armado de carácter no internacional:

“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. El artículo 3 común simplemente hace referencia a este punto pero en realidad no define ‘un conflicto armado sin carácter internacional’. No obstante, en general se entiende que el artículo 3 común se aplica a confrontaciones armadas abiertas y de poca intensidad entre fuerzas armadas o grupos relativamente organizados, que ocurren dentro del territorio de un Estado en particular. Por lo tanto, el artículo 3 común no se aplica a motines, simples actos de bandolerismo o una rebelión no organizada y de corta duración. Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados. También se aplica a situaciones en las cuales dos o más bandos armados se enfrentan entre sí, sin la intervención de fuerzas del gobierno cuando, por ejemplo, el

gobierno establecido se ha disuelto o su situación es tan débil que no le permite intervenir. Es importante comprender que la aplicación del artículo 3 común no requiere que existan hostilidades generalizadas y de gran escala, o una situación que se pueda comparar con una guerra civil en la cual grupos armados de disidentes ejercen el control de partes del territorio nacional. La Comisión observa que el Comentario autorizado del CICR sobre los Convenios de Ginebra de 1949 indica que, a pesar de la ambigüedad en el umbral de aplicación, el artículo 3 común debería ser aplicado de la manera más amplia posible. // El problema más complejo en lo que se refiere a la aplicación del artículo 3 común no se sitúa en el extremo superior de la escala de violencia interna, sino en el extremo inferior. La línea que separa una situación particularmente violenta de disturbios internos, del conflicto armado de nivel “inferior”, conforme al artículo 3, muchas veces es difusa y por lo tanto no es fácil hacer una determinación. Cuando es necesario determinar la naturaleza de una situación como la mencionada, en el análisis final lo que se requiere es tener buena fe y realizar un estudio objetivo de los hechos en un caso concreto.” [17]

En consecuencia, la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular[18]. Para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes.[19] Al apreciar la intensidad de un determinado conflicto, las Cortes Internacionales han aplicado, por ejemplo, factores tales como la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas[20], la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo[21], el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas[22]. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las Cortes Internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.[23]

Por su parte, en el ámbito interno, uno de los pronunciamientos más recientes en la materia se encuentra en la sentencia C-253A de 2012, donde la Corte aborda la noción de conflicto armado a partir de criterios objetivos ya decantados por la jurisprudencia constitucional, cuyo resultado es una concepción amplia de “conflicto armado” que reconoce toda la

complejidad real e histórica que ha caracterizado a la confrontación interna colombiana:

“(…) 6.3.1. El anterior planteamiento de los demandantes exige que, de manera previa a abordar el problema de constitucionalidad, se haga una fijación del alcance de la exclusión que se desprende de la expresión acusada. Para la Corte es claro que, en el contexto general de la Ley 1448 de 2011, la fijación del concepto de delincuencia común, debe hacerse por oposición a la definición de víctimas que, para efectos operativos, se hace en el primer inciso del artículo 3º, no sólo porque la expresión acusada es un desarrollo normativo que hace parte de ese mismo artículo, sino, además, porque hay una remisión expresa a dicha definición, en la medida en que la referida exclusión se hace “(…) para los efectos de la definición contenida en el presente artículo”.

De acuerdo con esa definición, la ley se orienta a brindar especial protección a un conjunto de víctimas, caracterizado como aquel conformado por las personas que “(…) individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.” Esa definición está en consonancia, a su vez, con el propósito general de la ley, expresado en su artículo 1º, en los siguientes términos: “La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.”

En ese contexto, por “delincuencia común” debe entenderse aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno. Eso, a su vez, exige determinar el alcance de la expresión “conflicto armado interno”, para establecer qué actos pueden o no considerarse como producidos en razón o con ocasión del conflicto armado interno.

Estima la Corte que las expresiones “delincuencia común” y “conflicto armado interno”,

aluden a caracterizaciones objetivas, que no pueden ser desconocidas de manera arbitraria o por virtud de calificaciones meramente formales de los fenómenos a los que ellas se refieren. En ese contexto, la exclusión prevista en la ley se ajusta a la Constitución, en la medida en que es coherente con el objetivo de la ley y no comporta una discriminación ilegítima. Se trata de adoptar medidas especiales de protección, en el marco de un proceso de justicia transicional y es, de ese modo, natural, que se excluyan los actos de delincuencia común que no son producto del conflicto.

(...)

6.3.3. Para la Corte es claro que la Ley 1448 de 2011 plantea dificultades en su aplicación que se derivan de la complejidad inherente a la interpretación de los supuestos fácticos en torno a los cuales ella se estructura. Sin embargo, tales dificultades no se derivan de la expresión acusada, sino de la complejidad del fenómeno social a partir del cual se ha definido el ámbito de la ley. En efecto, aún de no existir la exclusión expresa que se hace en la disposición acusada, sería preciso, en la instancia aplicativa de la ley, identificar si las conductas de las que una persona pretende derivar la condición de víctima, se inscriben o no en el ámbito del conflicto armado interno. Como se ha dicho, existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto, y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley. En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima. Sin embargo, es claro que en esas situaciones límite la decisión debe adoptarse en concreto, a la luz de las particularidades del caso, porque si bien, por un lado, debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, no puede desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias

que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello.”

Tal vez el conjunto más amplio de pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de las víctimas de hechos violentos ocurridos en el contexto del conflicto armado se encuentra en materia de protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno. En dichas decisiones, la Corte Constitucional ha examinado el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este.

Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos,[24] (ii) el confinamiento de la población;[25] (iii) la violencia sexual contra las mujeres;[26] (iv) la violencia generalizada;[27] (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados;[28] (vi) las acciones legítimas del Estado;[29] (vii) las actuaciones atípicas del Estado;[30] (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales;[31] (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados,[32] y (x) por grupos de seguridad privados,[33] entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Por ejemplo, en la sentencia T-268 de 2003,[34] la Corte Constitucional reconoció que el desplazamiento ocurrido en el contexto del conflicto armado no estaba circunscrito a que este tuviera lugar en determinado espacio geográfico. Por ello reconoció como víctimas a personas que habían sido atacadas por grupos al margen de la ley en el casco urbano de Medellín. Dijo entonces la Corte:

“Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales:

- A. La coacción que hace necesario el traslado;
- B. La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la

menor duda de que se está ante un problema de desplazados.

El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo.

En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio.

La definición de desplazado interno en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, en 1998, es la siguiente:

“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”.

Vale la pena resaltar de la anterior definición que la única exigencia (en el ámbito espacial) es escapar o huir del hogar o de la residencia habitual. Los Principios Rectores hablan permanentemente del “hogar” y esta es la acepción correcta de “localidad de residencia” (término empleado por la norma colombiana). En ningún momento se menciona, dentro del contenido de los Principios Rectores, la necesidad de trasladarse de un municipio a otro o de un departamento a otro diferente.

El artículo 1° de la ley 387 de 1997 y el artículo 2° del decreto 2569 de 2000, que son los invocados por la Red de Solidaridad Social para negar la protección a las 65 familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, tampoco exigen que haya que abandonar el municipio, o pueblo o ciudad, como opina la Red de Solidaridad. Esa interpretación es restrictiva, incompleta y viola el principio de favorabilidad y la preeminencia del derecho

sustancial. Lo que dicen las citadas normas es que la forzada migración dentro del territorio nacional implique abandonar la localidad de residencia o las actividades económicas habituales.

En consecuencia, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a este último.”

En relación con situaciones de violencia generalizada, en la sentencia T-321 de 2007, la Corte señaló lo siguiente:

“La posición de la jurisprudencia constitucional, frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (Sentencias T-227 de 1997 y T-327/01).

Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada.[35]”

De lo anterior surge que la noción de conflicto armado interno al que han hecho referencia tanto el Ejecutivo, como el Congreso y los jueces recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia de confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. También surge de lo anterior, que a pesar de los esfuerzos del legislador por fijar criterios objetivos para determinar cuándo se está ante un situación completamente ajena al conflicto armado interno, no siempre es posible hacer esa distinción en abstracto, sino que con frecuencia la complejidad del fenómeno exige que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se producen tales acciones y se valoren distintos elementos para determinar si existe una relación necesaria y razonable con el

conflicto armado interno.

De manera que, ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima.

2.5. NORMATIVA PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA Y PAUTAS PARA SU APLICACIÓN. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA[36]

El Decreto 2467 de 2005 que fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, a la Red de Solidaridad Social RSS, 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.

Luego, 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[37].

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 manejaba Acción Social[38].

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.” Igualmente, en el párrafo, esta norma establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta que no se logre la total interoperabilidad de los mismos y

entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas -RUV- con el 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[39].

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. Adicionalmente, determinó que el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados[40].

Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, “la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro[41]”. [42]

Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997, 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. Así, el RUPD no configura el reconocimiento de dicha condición sino es el instrumento para implementar 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

concorre 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.” [43]

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.[44] 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.

En la Sentencia T-328 de 2007 esta Corporación manifestó que las normas que orientan a los funcionarios encargados de diligenciar el RUPD, deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta: i) las normas de derecho internacional que conforman el bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, concretamente, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949[45] y 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; ii) el principio de favorabilidad[46]; iii) los principios de buena fe y confianza legítima[47]; y iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades[48].

En la misma sentencia, la Corte precisa ciertas condiciones que deben tenerse en cuenta al efectuar la inscripción de una persona en el RUPD, así:

“(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos[49]. (2) En segundo

término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin[50]. (3) En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así[51]; los indicios deben tenerse como prueba válida[52]; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada[53].” (Negrita fuera del texto original).

En virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno; además, en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas[54].

Con relación a lo anterior, esta Corporación ha precisado que al momento de recibir la declaración correspondiente, los servidores públicos deben tener en consideración 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.”[55]

Teniendo en cuenta las pautas referidas, la Corte ha estimado que es procedente ordenar la inscripción de una persona en el RUPD o la revisión de la negativa del registro[56], siempre y cuando se verifique que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe[57]; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas[58] o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente[59]; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro.

3. CASO CONCRETO

Para resolver el caso bajo estudio, la Sala analizará, en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales del tutelante, específicamente, la reclamación de ayudas humanitarias de emergencia; y luego examinará la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

3.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

3.1.1. Legitimación por activa

En el caso sub examine se observa que el señor Edwin de Jesús Duque Isaza interpuso acción de tutela en calidad de persona en situación de desplazamiento, lo cual se presume cierto pues fue aseverado por el actor en su escrito de tutela y en la declaración hecha ante

la Personería de Medellín y no fue desvirtuado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su escrito de contestación, por lo cual, en los términos del artículo 86 Constitucional y 10 del Decreto 2591 de 1991, se haya legitimada para iniciar la acción.

3.1.2. Legitimación por pasiva

La Sala observa que en el caso bajo estudio se demandó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que se negó a incluir al actor en el RUV con el argumento de que su solicitud no se enmarca dentro de los parámetros legales para el efecto.

En estos casos la legitimación por pasiva está dada, por cuanto es esta Unidad una entidad pública y además es la encargada de la inscripción en el Registro Único de Víctimas de las personas víctimas de desplazamiento forzado, por lo que sus actuaciones están cobijadas por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

3.1.3. Subsidiariedad

En materia de subsidiariedad, la Corte Constitucional ha enfatizado en que no es proporcional ni concordante con los postulados de un Estado Social de Derecho, la exigencia a la población en situación de desplazamiento del agotamiento de acciones y recursos previos para que proceda la tutela[60]:

“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”[61].

Teniendo en cuenta lo anterior, la acción de tutela, en este caso, es el mecanismo idóneo para la inscripción en el RUV y, en consecuencia, para la reclamación del pago de las ayudas humanitarias por personas en situación de desplazamiento, por cuanto para el caso no existe otro mecanismo judicial adecuado para lograr dicha inscripción y la entrega de las ayudas humanitarias a que se tienen derecho, para evitar así la violación de derechos fundamentales como el mínimo vital, lo cual hace necesaria una acción rápida que proteja estos bienes jurídicos.

3.1.4. Inmediatez

La Carta Política, en su artículo 86, consagra la acción de tutela como un mecanismo judicial, preferente y sumario para reclamar la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando éstas consideren que están siendo amenazados o vulnerados por la acción y omisión de autoridades públicas y/o particulares excepcionalmente.

La Corte Constitucional, por su parte, ha reiterado en varias ocasiones que, aunque la tutela no cuenta con un término de caducidad estricto dentro del cual debe ser ejercida, es claro que como propugna por la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, se debe promover dentro de un término razonable en el que la amenaza o vulneración sea actual[62].

Empero, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que resulta “admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo” y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que“(…) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”

Por lo anterior, para este caso, se entiende que puede darse el amparo constitucional aún cuando exista un tiempo prolongado desde la ocurrencia de los hechos vulneratorios y la acción, porque como bien se dijo, si se demuestra la permanencia de la vulneración, se

debe acceder a la protección. De lo cual, se evidencia en el presente caso, que la no inscripción en el RUV, y la permanencia de la desprotección como víctima de desplazamiento, demuestra que los hechos generadores de vulneración siguen presentes. Además de ello, la jurisprudencia ha dicho que el presupuesto de inmediatez frente a los desplazados debe ser flexible porque “la consideración según la cual, sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas..”[63]

En este orden de ideas, la tutela es procedente.

3.2. EXAMEN DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE

En el caso concreto, la Sala encontró que la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas realizó: (i) una indebida aplicación de las normas legales para la identificación del sujeto en situación de desplazamiento y (ii) no contó con un real fundamento probatorio para resolver negativamente la solicitud de inscripción en el RUV, realizada por el accionante.

Así las cosas, se tiene que la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas realizó una interpretación no ajustada a derecho de las normas legales, aduciendo que “se puede evidenciar, que la presente situación no se enmarca dentro de los parámetros establecidos por la ley 1448 de 2011, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3, que enuncia “(...) se consideran víctimas para los efectos de esta ley aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (...)”, dado que no existen indicios que evidencien que el hecho victimizante de desplazamiento manifestado por el declarante, haya sido perpetrado con ocasión del conflicto armado interno por parte de grupos armados ilegales”. Para ello hizo una verificación del contexto de la zona y consultó los Datos del RUPD, SIPOD y SIRI, en donde no se encontraron elementos probatorios que confirmen o

desvirtúen el hecho victimizante declarado.

De lo anterior se puede evidenciar que no existe claridad si los hechos que causaron el desplazamiento del actor y su familia, pueden enmarcarse dentro de circunstancias con ocasión del conflicto, por lo que, en aplicación del principio de interpretación favorable, que señala que cuando unos hechos, que dicen ser causa del desplazamiento no gozan de total certeza, la duda debe ser despejada por parte de aquel que tiene la carga probatoria, es decir, las autoridades públicas que tienen el deber de identificar a los desplazados. La duda debe operar a favor de la víctima, por lo que las certificaciones por parte de autoridades públicas sobre las causas del desplazamiento, no pueden ser un obstáculo para aquella, con lo cual es necesario que frente al accionado se aplique el principio de la buena fe y la interpretación favorable a la persona en aparente situación de vulnerabilidad.

En el caso concreto no existe prueba suficiente para desvirtuar los hechos narrados por la accionante, razón por la cual el actor y su familia, cumplen con los requisitos para ser identificados como desplazados, porque: (i) salieron de su lugar de residencia, al ver en peligro su derecho a la vida, integridad física y demás, debido a las amenazas presentadas contra ellos y, además, (ii) se dio el desplazamiento dentro del territorio colombiano, que según la sentencia T-227 de 1997, es lo que se requiere para identificar a alguien como desplazado.

Así, al aplicarse el principio de interpretación más favorable y el principio de buena fe, la duda que existe en el caso debe ser tenida a favor del accionante, tomando como cierta la declaración rendida, para que se ordene su inscripción en el RUV y se le brinde la ayuda de emergencia humanitaria que le corresponde, además de propender por todos los derechos que se relaciona con los de los desplazados y las víctimas del conflicto armado interno.

3.3. CONCLUSIÓN

Al haberse demostrado la vulneración de los derechos fundamentales del actor, se ampararán los derechos del señor Edwin de Jesús Duque Isaza y, en consecuencia se ordenará la inscripción de la víctima y su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas y, consecuentemente, se ordenará otorgar la ayuda humanitaria de emergencia, así como las demás ayudas a que tenga derecho.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín, el nueve (9) de agosto de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Edwin de Jesús Duque Isaza contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la protección especial a la población desplazada, invocados por el solicitante por las razones expuestas en la presente sentencia.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que inscriba de manera inmediata al señor Edwin de Jesús Duque Isaza y a su núcleo familiar - conformado por su compañera Mili Yohana Llano Zapata y sus hijos Pedro, Luís, Lucía y Pilar, en el Registro Único Víctimas.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que realice todas las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, entregue al señor Edwin de Jesús Duque Isaza y a su núcleo familiar -conformado por su compañera Mili Yohana Llano Zapata y sus hijos Pedro, Luís, Lucía y Pilar, efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria a que tienen derecho, y los oriente adecuadamente para que accedan a los demás programas de atención para población desplazada, especialmente en lo que respecta a los servicios de salud y educación para los menores y el acceso a los programas de estabilización económica y vivienda.

Cuarto.- Por Secretaría General librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-087/14

RECLUTAMIENTO FORZADO DE MENORES-La razón por la cual el accionante abandona su hogar no es solo por las amenazas recibidas, sino porque a su hijo lo querían enlistar militarmente, este no es un hecho irrelevante y por tanto debió haber sido objeto de análisis en el proyecto (Aclaración de voto)

RECLUTAMIENTO FORZADO DE MENORES-Si se logra identificar un caso de reclutamiento forzado, haría que el niño y su familia fueran beneficiarios de la ley 1448 de 2011 y por tal razón, inscritos en el RUV (Aclaración de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, expongo las razones por las que decido aclarar mi voto en la presente sentencia, la cual concedió la tutela interpuesta por el señor Edwin de Jesús Duque Isaza, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este fallo tiene sin lugar a dudas aspectos muy importantes para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima

del conflicto armado. Por un lado, no solo reconoce que la acción de tutela es uno de los mecanismos más apropiados para la defensa de sus derechos, sino también establece y reitera algunas presunciones que flexibilizan el trámite y acceso a los beneficios de la ley 1448 de 2011, como por ejemplo, la inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV). Fue por ello, entre otros motivos, que voté a favor del proyecto. No obstante, considero conveniente aclarar mi voto en un aspecto puntual.

La decisión adoptada por la Sala, tuvo por fundamento los siguientes hechos. El señor Edwin de Jesús Duque vivía en una zona de Medellín en la que aparentemente tienen presencia algunos grupos armados al margen de la ley. Al parecer, su hijo estaba teniendo acercamiento con estas personas y por tal motivo, decidió reprenderlo. Al ver dicha reacción, los presuntos grupos armados lo amenazaron. El 10 de mayo de 2012, unas personas armadas entraron a su casa y le dijeron que si no dejaba trabajar lo iban a matar. Lo sacaron de su casa a la fuerza para golpearlo y le dijeron que si amanecía en ese lugar, lo matarían a él y toda su familia. Ante esta situación, rindió declaración por desplazamiento forzado ante la personería de Medellín quien lo remitió a la Unidad de Víctimas. Esta última negó la inscripción en el registro tras considerar que no existen indicios que evidencien que el hecho victimizante se dio con ocasión del conflicto armado.

A partir de allí, la Sala optó por tutelar los derechos fundamentales del accionante. Ello con base en dos argumentos principales. En primer lugar, consideró que la Unidad de Víctimas “(i) realizó una indebida aplicación de las normas legales para la identificación del sujeto en situación de desplazamiento y (ii) no contó con un real fundamento probatorio para resolver negativamente la solicitud de inscripción en el RUV, realizada por el accionante”. Así, trasladó la carga de la prueba a la Unidad de Víctimas, teniendo que ser esta quien demostrara que el peticionario no era víctima del conflicto. Obligación última que no desplegó. Por ello, dio por cierto los hechos que manifestaba el accionante y como consecuencia, tuteló sus derechos fundamentales.

Así las cosas, aunque comparto el fondo de la decisión, de los hechos se puede visibilizar, aunque no con certeza, que se está en presencia de un caso de reclutamiento forzado de menores de edad. En efecto, las razones por las cuales el peticionario abandonó su hogar, no fueron otras distintas al posible reclutamiento de su hijo. En nuestro criterio, existen indicios muy fuertes (como las notas de prensa que aporta la Unidad de Víctimas) que en

esta zona de Medellín existen verdaderos grupos armados al margen de la ley y que están reclutando menores de edad. La razón por la cual el accionante abandona su hogar no es solo por las amenazas recibidas, sino porque a su hijo lo querían enlistar militarmente. Este no es un hecho irrelevante y por tanto debió haber sido objeto de análisis en el proyecto. Esto, si se logra identificar un caso de reclutamiento forzado, haría que el niño y su familia fueran beneficiarios de la ley 1448 de 2011 y por tal razón, inscritos en el RUV.

Adicionalmente, dicha consideración permitiría llamar la atención a la Unidad de Víctimas y a distintas entidades del Estado, para que se adopten medidas para combatir este flagelo. Estimo que de un hecho notorio como es el reclutamiento forzado de menores de edad, no se puede ni debe hacer caso omiso. De acuerdo con lo expuesto, considero que la decisión adoptada pudo haber abordado este tema tan trascendental para las víctimas del conflicto armado colombiano.

Por estas razones, aclaro mi voto en la decisión adoptada por esta Sala,

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Ver sentencias: T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006, entre otras.

[2] M.P.

[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] Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada.

[5] Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa

[6] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[7] Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[8] En esa oportunidad fueron demandadas las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

[9] Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa

[10] Ibídem

[11] Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa

[12] Capítulo tomado de la sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa

[13] Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Capítulo V “Consolidación de la Paz. Apartado de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional. Pag, 418-419.

[14] Por ejemplo la Ley 418 de 1997, contiene disposiciones para “atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno”. Así, según el artículo 15 de la ley, subrogado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002, prorrogado por la ley 1106 de 2006 “...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.”

[15] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

[16] Explica la Comisión Interamericana: “Las normas legales que rigen un conflicto armado interno difieren significativamente de las que se aplican a situaciones de disturbios interiores o tensiones internas (...)”. Estos son ejemplificados por la Comisión siguiendo un estudio elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, con los siguientes casos no taxativos: “motines, vale decir, todos los disturbios que desde su comienzo no están dirigidos por un líder y que no tienen una intención concertada; actos de violencia aislados y esporádicos, a diferencia de operaciones militares realizadas por las fuerzas armadas o grupos armados organizados; otros actos de naturaleza similar que entrañen, en particular, arrestos en masa de personas por su comportamiento u opinión política”. En este orden de ideas, la Comisión señala que “el rasgo principal que distingue las situaciones de

tensión grave de los disturbios interiores es el nivel de violencia que comportan. Si bien las tensiones pueden ser la secuela de un conflicto armado o de disturbios interiores, estos últimos son ‘...situaciones en las cuales no existe un conflicto armado sin carácter internacional como tal, pero se produce una confrontación dentro de un país, que se caracteriza por cierta gravedad o duración y que trae aparejados actos de violencia...En esas situaciones que no conducen necesariamente a la lucha abierta, las autoridades en el poder emplazan fuerzas policiales numerosas, o incluso fuerzas armadas, para restablecer el orden interno’ . // El derecho internacional humanitario excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las situaciones de disturbios interiores y tensiones internas, por no considerarlas como conflictos armados. Éstas se encuentran regidas por normas de derecho interno y por las normas pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” - Informe No. 55/97, Caso No. 11.137, Apartado 152 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997.

[17] Id.

[18] Así, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda ha explicado que “la definición de un conflicto armado per se se formula en abstracto; el que una situación pueda o no ser descrita como un “conflicto armado” que satisface los criterios del Artículo 3 Común, ha de decidirse en cada caso concreto”.

[19] El Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia ha explicado en este sentido: “Bajo este test, al establecer la existencia de un conflicto armado de carácter interno la Sala debe apreciar dos criterios: (i) la intensidad del conflicto y (ii) la organización de las partes [ver sentencia del caso Tadic, par. 562]. Estos criterios se utilizan ‘solamente para el propósito, como mínimo, de distinguir un conflicto armado de actos de delincuencia, insurrecciones desorganizadas y de corta duración, o actividades terroristas, que no están sujetas al Derecho Internacional Humanitario’ [sentencia del caso Tadic, par. 562]. (...) En consecuencia, un cierto grado de organización de las partes será suficiente para establecer la existencia de un conflicto armado. (...) Esta posición es consistente con otros comentarios autorizados sobre el tema. Un estudio por el CICR sometido como documento de referencia a la Comisión Preparatoria para el establecimiento de los Elementos de los Crímenes para la CPI notó que: ‘La determinación de si existe un conflicto armado no

internacional no depende del juicio subjetivo de las partes a ese conflicto; debe ser determinado con base en criterios objetivos; el término 'conflicto armado' presupone la existencia de hostilidades entre fuerzas armadas organizadas en mayor o menor medida; debe haber oposición por las fuerzas armadas, y una cierta intensidad de los combates.(...)”.Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia, caso del Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005.

[20] Ver, entre otros, los casos Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995; Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005; Fiscal vs. Zejnil Delalic y otros (caso Celebici), sentencia del 16 de noviembre de 1998.

[21] Ver, entre otros, los casos Fiscal v. Dusko Tadic, No. IT-94-1-AR72, decisión de la Sala de Apelaciones sobre su propia jurisdicción, 2 de octubre de 1995; Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005

[22] Ver, entre otros, los casos Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005; Fiscal vs. Zejnil Delalic y otros (caso Celebici), sentencia del 16 de noviembre de 1998.

[23] Ver, entre otros, el caso Fiscal vs. Fatmir Limaj y otros, sentencia del 30 de noviembre de 2005.

[25] Auto 093 de 2008 MP. Manuel José Cepeda Espinosa y T-402 de 2011 MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[26] Auto 092 de 2008 MP. Manuel José Cepeda Espinosa y T-611 de 2007 MP. Nilson Pinilla Pinilla

[27] T-821 de 2007 MP (E) Catalina Botero Marino

[28] T-895 de 2007 MP: Clara Inés Vargas Hernández

[29] Ver las sentencias T-630 y T-611 de 2007 MP. Humberto Antonio Sierra Porto, T-299 de 2009 MP: Mauricio González Cuervo y el Auto 218 de 2006(MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[30] T-318 de 2011 MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

[31] T-129 de 2012 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[32] T-265 de 2010 MP. Juan Carlos Henao Pérez y T-188 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis.

[33] T-076 de 2011 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[34] MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[35] T-821 de 2007 MP (E) Catalina Botero Marino

[36] T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

[37] Ibídem

[38] Ibídem

[39] Ibídem

[40] Ibídem

[41] 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.”

[42] Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

[43] Sentencia T-1076 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

[44] Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

[45] “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.”

[46] *Ibíd.* Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] *Ibíd.* Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Se señala en dicha providencia: “De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que en el proceso de recepción y evaluación de las declaraciones de la persona que dice ser desplazada, los funcionarios correspondientes deben presumir la buena fe del declarante y ser sensibles a las condiciones de especial vulnerabilidad en que éste se encuentra y, por lo tanto, valorarlas en beneficio del que alega ser desplazado. Adicionalmente, ante hechos iniciales indicativos de desplazamiento la carga de la prueba acerca de que el declarante no es realmente un desplazado corresponde a las autoridades, y en caso de duda, la decisión de incluirlo en el registro debe favorecer al desplazado, sin perjuicio de que después de abrirle la posibilidad de acceso a los programas de atención, se revise la situación y se adopten las medidas correspondientes.”

[48] *Ibíd.* Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[49] “La Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, describe y explica las etapas de la inscripción en el RUPD. La Sentencia T-645 del 06 de agosto de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra, hace referencia al derecho de las personas en situación de desplazamiento forzado interno a recibir información plena, eficaz y oportuna.”

[50] *Ibíd.* Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[52] “Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. ‘(...) uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de

un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados’.”.

[53] “Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett 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.”

[54] Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[55] Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño y T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[56] *Ibíd.* Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[57] En la ya citada Sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la inscripción de una persona en el RUPD al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe, ya que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas.

[58] En la Sentencia T-175 del 28 de febrero de 2005. MP. Jaime Araújo Rentería, esta Corporación ordenó la inscripción de una persona en situación de desplazamiento forzado interno en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

[59] En la Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD fue negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto,

esta Corporación observó, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Además, manifiesta que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia.

[60] Ver sentencias SU-150 de 2000, T-025 de 2004 Anexo 4, T- 740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T- 882 de 2005, T-1144 de 2005, T- 086 de 2006, T- 468 de 2006 y T- 821 de 2007.

[61] Sentencia T- 086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[62] Sentencias T-495 de 2005 y T-575 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-900 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-403 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-425 de 2009 y 500 de 2010 M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[63] Sentencia T-677 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez