

Sentencia T-1094/04

ACCION DE TUTELA-Procedencia respecto a desplazados

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Falencias en el sistema

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

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

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Uso de formatos y criterios uniformes en la toma de decisiones

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

PRESUNCION DE LA BUENA FE-Desplazados internos

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Dificultad en la prueba de la causa

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Indicios como elemento probatorio

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

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. De acuerdo a estos criterios, pasa la Corte a resolver el caso en

cuestión.

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

ACCION DE TUTELA-Procedencia como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

A pesar de que la Red en esta ocasión no ha obrado de forma arbitraria, con el fin de proteger los derechos fundamentales del núcleo familiar del indígena y de prevenir que se cause un perjuicio irremediable al accionante, la Corte concederá la acción de tutela. Esta Corporación ordenará a la Red que realice una segunda evaluación acerca de la inclusión del solicitante y su familia en el Registro Único de Población Desplazada, en la cual deberán ser incluidos elementos de juicio adicionales a los ya considerados, con el fin de que sea disipada la duda acerca de si la persona declarante es o no desplazada.

Referencia: expediente T-943665

Acción de tutela instaurada por Alcibiades Huepa Yara contra la Red de Solidaridad Social.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del 4 de junio de 2004, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, al resolver la acción de tutela instaurada por Alcibiades Huepa Yara contra la Red de Solidaridad Social.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

1.2. El 10 de junio de 2003, por medio de la Resolución 11001-10970, la Red de Solidaridad Social decidió “no inscribir en el Registro Nacional de Población Desplazada al señor Alcibiades Huepa Yara (...) y a su grupo familiar”. La Red argumentó que la narración de los hechos realizada por el solicitante era contradictoria por las siguientes razones: “Al inicio de la diligencia, el deponente indicó que llevaba viviendo en esa región 46 años, es decir, los años de edad que tiene, además en el decurso de su relato señaló que no estaba afiliado al Sisbén. Pero que este aspecto riñe con la realidad si se tiene en cuenta que al consultar el comprobador de servicios de Bogotá, se observa que el testificante se encuentra inscrito en el Sisbén - Comfenalco, mediante la ficha No 699114, según encuesta realizada el día 22 de noviembre de 2000, localidad Séptima de Bosa, con siete personas más de su núcleo familiar. A su vez, cabe destacar que la inscripción es personal y para acceder a dicho plan en salud se hacen necesarios estudios que oscilan en un tiempo de 8 a 10 meses de residencia. Aunado a ello aparecen con registro electoral en esta ciudad con fecha de junio de 2000, circunstancias que evidentemente ponen al descubierto que el tiempo vivido en la región no es el que afirma.”²

Por lo anterior, la Red concluyó la declaración rendida por el solicitante “no se encuentra dentro de las causales previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.”³

1.3. El 28 de julio de 2003, Alcibiades Huepa Yara interpuso recurso de reposición contra la decisión precitada. En dicho escrito, el accionante indicó que cumplía todos los requisitos establecidos en la Ley 387 de 1997 para ser considerado desplazado. Adicionalmente, manifestó lo siguiente:

“Es cierto que para el año 2000, llegué a esta ciudad con mi familia como desplazado, y me encuentro inscrito desde esa época en el Sisbén; Regresé a mi vereda por falta de existencia económica o recursos para sobrevivir en esta ciudad de la capital.

El hecho de no haber manifestado ante usted mi declaración de que sí había estado en Bogotá, no me quita la condición doble de que soy indígena y desplazado.”⁴

1.4. Mediante Resolución 11001-10970A de 24 de septiembre de 2003, la Red de Solidaridad Social resolvió el recurso de reposición. La Red consideró lo siguiente:

“[S]e valoró y analizó la declaración y los argumentos expuestos en el Recurso de Reposición (...) de donde se deduce que los argumentos de la Resolución No 11001-10970 están acordes al análisis de la declaración que los argumentos de Reposición, lejos de aclarar, ratifican lo expuesto, poniendo de manifiesto que el recurrente manifestó en su declaración que ‘no no teníamos Sisbén’. Aún cuando se tiene conocimiento que el señor tiene Sisbén de Bogotá de fecha de 22 de noviembre de 2002, mediante ficha No 699114. A contrario sensu el señor Huepa afirma en el recurso que interpuso que: ‘es cierto que para el año 2000 llegué a esta ciudad con mi familia como desplazado y me encuentro inscrito desde esa época en el Sisbén; regresé a mi vereda por falta de existencia económica o recursos para sobrevivir en esta ciudad ...’. Lo anteriormente mencionado, pone de manifiesto que en la declaración rendida ante la Personería de Bogotá, él dice una cosa y en el recurso de reposición manifiesta una totalmente contraria.

Así mismo, el recurrente expone que ‘por falta de oportunidades laborales y de trabajo y precariedades de la existencia humana, tuve que regresar a mi tierra...’. Sin embargo, decide trasladarse a Bogotá como consecuencia del supuesto desplazamiento, a sabiendas que no hay oportunidades de trabajo en esta ciudad y que muy seguramente iba a tener una mala condición de vida, tal y como lo manifiesta él mismo en el recurso.

(...)

De este modo, se comprueba que la recurrente utiliza un medio legal como el recurso de reposición para seguir contradiciéndose y ratificando los argumentos fijados en la Resolución [recurrida], que por lo expuesto anteriormente, los hechos continúan faltando a la verdad.”

Por lo anterior, la Red decidió “ratificar”, la decisión contra la cual se había interpuesto el recurso.

1.5. El día 4 de diciembre de 2003, Alcibíades Huepa Yara interpuso recurso de reposición y “en subsidio el de apelación” contra las decisiones tomadas por la Red, insistiendo que estas determinaciones violan sus derechos fundamentales.

1.6. El 2 de marzo de 2004 la Red respondió el recurso precitado, afirmando que el recurso de apelación no era procedente y que con la respuesta al recurso de reposición se había agotado el trámite de vía gubernativa.

2. Acción de tutela

2.1. El día 1º de abril de 2004, Alcibiades Huepa Yara interpuso una acción de tutela contra la Red de Solidaridad Social, afirmando que la negativa de dicha entidad de incluirlo en el registro de población desplazada, que a su vez imposibilita su acceso a la atención estatal para la población desplazada, viola sus derechos y los de su familia a una vida digna, a la seguridad alimentaria, a la igualdad, al trabajo, a la educación y a la vivienda digna.

2.2. El accionante relata los hechos resumidos a continuación5:

(i) Que fue criado en la vereda Santa Marta Palmar en Coyaima Tolima, y en dicho lugar vivió con su familia “la mayor parte” de su vida.

(ii) “Hace unos años me vine a Bogotá a buscar trabajo y permanecí en esta ciudad durante 8 años.”

(iii) “Hace tres años, cuando mi padre murió, regresé a mi tierra junto con mis hijos a radicarme definitivamente allí, para acompañar a mi madre, que se encontraba sola, y así permanecí hasta el mes de febrero de 2003 cuando ocurrió el desplazamiento”

(iv) “Durante el tiempo que estuve radicado en Tolima, venía de vez en cuando a Bogotá, máximo me quedaba 8 días, y en una de esas ocasiones, cuando pasaron haciendo la encuesta para el Sisbén, yo decidí inscribirnos a mí y a mis hijos.”

(v) El actor escribe los eventos que llevaron a su desplazamiento de la siguiente forma: “Una noche me encontraba en mi casa, cuando vinieron unos uniformados que pienso yo eran de la guerrilla reclutando gente, y con una lista preguntaron por mí, entonces, entraron, miraron la casa, y se fijaron en un cuadro que yo tengo de recuerdo militar y una mención honorífica que yo tengo del batallón Rooke, cuando presté servicio militar, entonces fue cuando me dijeron que los siguiera y caminamos tal vez una hora. Tuvimos que atravesar un río en un cabezonal, cuando llegamos a una parte honda y los vi como distraídos con las cosas que llevaban, me sumergí en el río y me dejé llevar por él, ya que estaba bastante caudaloso. Así

regresé a mi casa, me cambié de ropa, saqué a mis hijos y a mi mamá a la carretera y tomamos rumbo a Bogotá.”

(vi) El accionante sostiene que de su misma comunidad también fueron desplazadas varias personas: “En la comunidad en asentamiento humano, indígena y desplazada por la violencia en la Finca los Cerezos del Huirá etnia Pijao, hay también, otros vecinos de la vereda que también fueron desplazados, a quienes sí se les incluyó en el SUR y han recibido asistencia, a quienes cito como testigos en el acápite de pruebas.”⁶

(vii) Afirma que en la declaración que le fue tomada el día 27 de febrero de 2003, se le manipuló y se le hizo incurrir en contradicciones “ya que conforme a mi estado psicológico y físico que luego del desplazamiento estaba bastante afectado, y en mi condición de indígena debe ser valorada la declaración que yo rendí de forma diferente a la que se hace respecto del ciudadano del común.”

2.3. El accionante señala que reúne las condiciones exigidas por la Ley para ser considerado desplazado y que no existen argumentos que desvirtúen dicha condición. Por esta razón, las resoluciones de la Red violan sus derechos fundamentales, y son contrarias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷, de acuerdo a la cual la recepción de la declaración de las personas desplazadas no puede ser manipulativa, y su valoración debe presumir la buena fe del declarante y en caso de duda debe favorecer a este último.

2.4. Por las razones anteriores, el accionante solicita que se revoquen las resoluciones de la Red y se le ordene a dicha entidad que lo incluya en el Registro Único de Desplazados. Adicionalmente, el actor solicita al juez de tutela que cite como testigos a Jacobo Huepa Tique “quien es coordinador de la comunidad en asentamiento humano, indígena y desplazada”, a Inés Aguaja Tique, “desplazada de mi vereda (...) por la misma época y quien fue incluida en el SUR” y a Albeiro Tique Huepa, “vecino de mi vereda y desplazado por la violencia por la misma época, inscrito en el SUR.”⁸

3. Intervención de la Red de Solidaridad Social.

El día 22 de abril de 2004, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social solicitó al juez de tutela desestimar la acción de tutela. Argumentó que el accionante en su declaración había dado información contraria a la verdad y había realizado una

narración contradictoria, lo cual, de acuerdo al artículo 1º de la Ley 387 de 1997 y a los títulos II y III del Decreto 2569 de 2000, obliga a los funcionarios de la Red a no incluir a la persona respectiva en el SUR.⁹

4. Sentencia de tutela objeto de revisión.

4.1. El 28 de abril de 2004, el Juez Tercero Laboral del Circuito de Bogotá decidió no amparar los derechos invocados, bajo el argumento de que “el accionante no cumple con los requisitos (...) exigidos [por la Ley 387 de 1997] dado que no fundamenta las razones de su calidad de desplazado a fin de ser incluido en el registro único (...)”¹⁰.

4.2. El accionante impugnó la decisión de primera instancia. Argumentó que sí había demostrado su calidad de desplazado, y que su versión debía gozar de una presunción de buena fe, la cual no ha sido desvirtuada por la Red. El accionante señala que “no es prueba suficiente que se haya establecido que existía una inscripción en el Sisbén para el año 2000, y concluir de manera superflua que esto implicaba la permanencia en la ciudad de Bogotá, porque en la hipótesis de que se demostrara la permanencia de un periodo prolongado de tiempo en esta ciudad, esto no prueba en absoluto que no ocurrió el desplazamiento con posterioridad.”¹¹

4.3. El 4 de junio de 2004, el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá – Sala Laboral confirmó la sentencia de primera instancia por considerar que las resoluciones de la Red podían ser controvertidas por medio de otros mecanismos judiciales, tales como las acciones contencioso administrativas, y que en el caso presente no estaba probada la existencia de un perjuicio irremediable.¹²

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la presente acción de tutela.

El Tribunal Superior de Bogotá decidió negar la acción de tutela interpuesta por Alcibiades Huepa Yara bajo el argumento de que en el caso a resolver era posible acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir las decisiones tomadas por la Red de Solidaridad Social y que no se constataba la existencia de un perjuicio irremediable que justificara la admisión de la tutela como mecanismo transitorio.

No obstante, las consideraciones esgrimidas por el Tribunal son contrarias a la repetida jurisprudencia de tutela según la cual la protección de los derechos constitucionales de las personas desplazadas, dada la situación de precariedad en la que éstos se encuentran, no puede dar espera a los pronunciamientos de la jurisdicción ordinaria correspondiente.¹³

Por lo tanto la acción de tutela es procedente. Pasa entonces la Corte a analizar si las actuaciones de la Red de Solidaridad Social constituyen una vulneración a los derechos fundamentales del accionante.

3. Problema jurídico.

Vistos los antecedentes del caso, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Viola los derechos a una vida digna de una persona que alega ser desplazada y de su familia, que la Red de Solidaridad Social niegue inscribirlo dentro del registro único de población desplazada bajo el argumento de que tanto en sus declaraciones ante la personería municipal, como en la sustentación de un recurso de reposición éste incurrió en contradicciones y en afirmaciones ajenas a la verdad?

Para responder a esta pregunta, la Corte (i) hará un breve resumen de la jurisprudencia de la Corte en lo concerniente al registro de la población desplazada, y (ii) resolverá el caso concreto.

4. La jurisprudencia de la Corte acerca del registro de la población desplazada.

En este sentido, en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional por la situación de los desplazados, la Corte dijo lo siguiente en referencia a las falencias encontradas en los sistemas de información utilizados para la atención a la población desplazada:

“(i) En relación con los Sistema de Información, (a) subsiste el problema del subregistro, en

particular cuando se trata de desplazamientos menores, o individuales, en los que no se acude a la Red para solicitar su inscripción. Esta debilidad impide dimensionar el esfuerzo futuro que será necesario para diseñar las políticas de retorno y devolución de propiedades o reparación de perjuicios causados a la población desplazada; obstaculiza el control sobre las ayudas entregadas por otras agencias; y dificulta la evaluación del impacto de la ayuda entregada. (b) El Sistema Único de Registro no comprende la ayuda que no es entregada por la Red de Solidaridad Social, lo cual excluye del registro el seguimiento de la prestación de los servicios de educación, salud y de vivienda. (c) Los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de los desplazados que pertenecen a grupos bajo un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos. (d) Los sistemas de registro no incluyen información acerca de las tierras abandonadas por los desplazados. (e) La información sobre cada desplazado disponible no está encaminada a identificar sus posibilidades de generación autónoma de ingresos en la zona de recepción, lo cual entraba la implementación de las políticas de estabilización socioeconómica.”¹⁴

Esta Sala entiende que el funcionamiento del registro único de la población desplazada representa un problema cuya solución no es sencilla. De una parte, los organismos estatales responsables de la atención a la población desplazada deben contar con un instrumento que identifique a las personas a quienes se dirige la ayuda. Así mismo, dicho instrumento ha de contar con mecanismos de control con el fin de evitar que de la atención estatal con recursos escasos se beneficien personas que en realidad no se encuentran en condición de desplazamiento.

Sin embargo, la Corte ha establecido que los controles mencionados no pueden ir en desmedro de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, que, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran, pueden no contar con la capacidad de probar que en realidad son víctimas del fenómeno de desplazamiento forzado.

4.2. De esta manera en la sentencia T-327 de 200115 la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social inscribir a una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, en vista de que dicha entidad le había negado tres veces su inscripción en el Sistema único de registro, por no aportar pruebas de su condición e incurrir en versiones contradictorias.

La Corte señaló, en primer lugar, respecto de la definición de desplazamiento “por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse.”

En segundo lugar, advirtió la Corte que todas las autoridades involucradas en la atención de la población desplazada deben ajustar sus conductas a lo previsto en la Constitución y en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas.¹⁶

Tercero, la Sala Sexta de Revisión resaltó el papel y las responsabilidades de la Red de Solidaridad Social en la atención de la población desplazada, en los siguientes términos: “Precisamente para hacer frente a esta nueva categoría de colombianos, el ordenamiento jurídico ha confiado a la Red de Solidaridad Social -que es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- la tarea de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que indudablemente hace parte la franja de los desplazados. Ello, por las terribles circunstancias a que los ha conducido la confrontación armada, tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados.”

En consecuencia, la Corte destacó que las autoridades están obligadas a interpretar las normas que regulan la materia de manera que tal resulte más favorable a la protección de los derechos de los desplazados. La Corte señaló lo siguiente:

“Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores: a.) Que 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-; b) Que 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; c) Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; d) Que 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. e) El temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.

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

En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región.

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

autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.

(...) Dificultad en la prueba de la causa del desplazamiento

Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. El desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado.

(...)

Unos 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.”

La Corte concluyó que en dicho caso la Red había desconocido el principio de buena fe del accionante al no dar validez a sus declaraciones ni desvirtuar que sus afirmaciones correspondían a la verdad, y al hacer caso omiso de las pruebas aportadas por el actor al momento de presentar la demanda y considerarlas insuficientes.¹⁷ Por lo tanto, ordenó inscribir al accionante en el Registro Único de Población Desplazada.¹⁸

4.3. Posteriormente, en el año 2003, por medio de la sentencia T-268 de 2003¹⁹ la Corte protegió los derechos de un grupo de 65 familias que había huido de la Comuna 13 de Medellín a raíz de los enfrentamientos armados en dicha zona, y a quienes la Red de Solidaridad les había negado la inscripción en el Sistema único de registro de Población Desplazada por considerar que “no se concibe el desplazamiento forzado cuando la víctima no ha abandonado su localidad”.

La Corte señaló que el desplazamiento interno entre zonas de un mismo municipio o una misma ciudad también cumple con los elementos mínimos que definen ese fenómeno (la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación). Adicionalmente, la Corte rechazó que las autoridades puedan negar la protección a la población desplazada invocando circunstancias formales, cuando los hechos que originaron el desplazamiento eran notorios y de público conocimiento.

En consecuencia, la Sala de revisión ordenó a la Red, entre otras cosas, incluir a las familias accionantes en el registro de la población desplazada.

4.4. 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. De acuerdo a estos criterios, pasa la Corte a resolver el caso en cuestión.

5. Caso Concreto.

La Corte analizará si la negativa de la Red de Solidaridad Social de inscribir al accionante y a su familia en el registro único de población desplazada, violó los derechos del núcleo familiar del accionante. Se resumirán las razones por las cuales la Red no inscribió al accionante y se determinará si éstas respetan los criterios precitados establecidos por la Corte con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas.

5.1. Como se señaló en los antecedentes de esta sentencia, el señor Alcibiades Huepa Yara declaró ante una personería local los eventos que llevaron al desplazamiento individual de él y su familia. Sin embargo, afirmó en dicha declaración que nunca había dejado de vivir en el lugar de expulsión, y que no estaba afiliado al Sisbén.

No obstante, la Red encontró que las afirmaciones realizadas por el accionante no eran verdaderas dado que éste y su familia se encontraban afiliados al Sisbén-Bogotá desde el año 2000. Por lo tanto, rechazó la inscripción del solicitante señalando lo siguiente: “Al inicio de la diligencia, el deponente indicó que llevaba viviendo en esa región 46 años, es decir, los años de edad que tiene, además en el decurso de su relato señaló que no estaba afiliado al Sisbén. Pero que este aspecto riñe con la realidad si se tiene en cuenta que al consultar el comprobador de servicios de Bogotá, se observa que el testificante se encuentra inscrito en el Sisbén - Comfenalco, mediante la ficha No 699114, según encuesta realizada el día 22 de noviembre de 2000, localidad Séptima de Bosa, con siete personas más de su núcleo familiar. A su vez, cabe destacar que la inscripción es personal y para acceder a dicho plan en salud se hacen necesarios estudios que oscilan en un tiempo de 8 a 10 meses de residencia. Aunado a ello aparecen con registro electoral en esta ciudad con fecha de junio de 2000, circunstancias que evidentemente ponen al descubierto que el tiempo vivido en la región no es el que afirma.”²⁰

Al presentar recurso de reposición contra la decisión tomada por la Red el señor Huepa Yara afirmó que sí había vivido en Bogotá desde el año 2000, y que había regresado a su vereda debido las dificultades económicas que pasaba en la ciudad:

“Es cierto que para el año 2000, llegué a esta ciudad con mi familia como desplazado, y me encuentro inscrito desde esa época en el Sisbén; Regresé a mi vereda por falta de existencia económica o recursos para sobrevivir en esta ciudad de la capital.

El hecho de no haber manifestado ante usted mi declaración de que sí había estado en Bogotá, no me quita la condición doble de que soy indígena y desplazado.”²¹

Por su parte, la Red decidió confirmar la decisión recurrida argumentando que el solicitante había reconocido mentir en su declaración inicial y que en el recurso interpuesto se constataban contradicciones adicionales.

“[S]e valoró y analizó la declaración y los argumentos expuestos en el Recurso de Reposición (...) de donde se deduce que los argumentos de la Resolución No 11001-10970 están acordes al análisis de la declaración que los argumentos de Reposición, lejos de aclarar, ratifican lo expuesto, poniendo de manifiesto que el recurrente manifestó en su declaración que ‘no no teníamos Sisbén’. Aún cuando se tiene conocimiento que el señor tiene Sisbén de Bogotá de fecha de 22 de noviembre de 2002, mediante ficha No 699114. A contrario sensu el señor Huepa afirma en el recurso que interpuso que: ‘es cierto que para el año 2000 llegué a esta ciudad con mi familia como desplazado y me encuentro inscrito desde esa época en el Sisbén; regresé a mi vereda por falta de existencia económica o recursos para sobrevivir en esta ciudad ...’. Lo anteriormente mencionado, pone de manifiesto que en la declaración rendida ante la Personería de Bogotá, él dice una cosa y en el recurso de reposición manifiesta una totalmente contraria.

Así mismo, el recurrente expone que ‘por falta de oportunidades laborales y de trabajo y precarias de la existencia humana, tuve que regresar a mi tierra...’. Sin embargo, decide trasladarse a Bogotá como consecuencia del supuesto desplazamiento, a sabiendas que no hay oportunidades de trabajo en esta ciudad y que muy seguramente iba a tener una mala condición de vida, tal y como lo manifiesta él mismo en el recurso.

(...)

De este modo, se comprueba que el recurrente utiliza un medio legal como el recurso de reposición para seguir contradiciéndose y ratificando los argumentos fijados en la Resolución [recurrida], que por lo expuesto anteriormente, los hechos continúan faltando a la verdad.”

5.2. De lo expuesto anteriormente, la Corte concluye que en efecto las afirmaciones del accionante son inconsistentes y en algunos casos contrarias a hechos específicos. Primero, el declarante sostuvo que nunca había dejado su vereda de residencia, mientras que aparece en un registro electoral de Bogotá en el año 2000 y posteriormente afirmó haber vivido en dicha ciudad. Segundo, el señor Huepa Yara señaló en la declaración que no estaba vinculado al Sisbén, pero la Red de Solidaridad Social comprobó que su núcleo familiar sí se encontraba afiliada a este sistema.

Adicionalmente, la Corte también encontró inconsistencias entre lo señalado por el accionante en la declaración y recurso de reposición, en comparación con los hechos descritos en la acción de tutela.

En la acción de tutela el señor Huepa manifiesta que vivió “la mayor parte” de su vida en la vereda Santa Marta Palmar en Coyaima (Tolima), que “hace unos años” se radicó en Bogotá en donde permaneció “durante 8 años” y que “hace tres años cuando mi padre murió, regresé a mi tierra junto con mis hijos a radicarme definitivamente allí, para acompañar a mi madre, que se encontraba sola, y así permanecí hasta el mes de febrero de 2003 cuando ocurrió el desplazamiento.” Posteriormente, sostiene que “durante el tiempo que estuve radicado en Tolima, venía de vez en cuando a Bogotá, máximo me quedaba 8 días, y en una de esas ocasiones, cuando pasaron haciendo la encuesta para el Sisbén, yo decidí inscribirnos a mí y a mis hijos.”

De lo anterior, la Corte encuentra las siguientes inconsistencias: (i) en el recurso de reposición el accionante afirma haber salido de Bogotá por causa de las dificultades económicas que se vivían en la ciudad capital, mientras que en la acción de tutela sostiene que regresó a Santa Marta Palmar en razón a la muerte de su padre y a que su madre necesitaba de compañía. Sin embargo, la inconsistencia puede ser aparente porque su regreso pudo estar motivado en la concurrencia de ambas razones, la económica y la familiar. (ii) En la acción de tutela el señor Huepa Yara señala que “hace unos años” se radicó durante ocho años en Bogotá. Sin embargo, en el recurso de reposición afirma haber llegado

a esta ciudad en el año 2000, por lo que sería imposible haber vivido en ella durante 8 años. Este error puede obedecer a diferentes fuentes -desde un lapsus (años, meses) hasta la mentira- pero revela que al presentar la tutela el señor Huepa Yara admite que vivió años en Bogotá, lo cual no significa que después de haber regresado a su tierra no haya sido amenazado y hubiera tenido que desplazarse, esta vez contra su voluntad y en razón del conflicto armado. (iii) En la acción de tutela, asevera que regresó a la vereda de Santa Marta Palmar “hace tres años” (abril de 2001) y que posteriormente viajó a Bogotá “de vez en cuando” y que “máximo me quedaba 8 días, y en una de esas ocasiones, cuando pasaron haciendo la encuesta para el Sisbén, yo decidí inscribirnos a mí y a mis hijos.” No obstante la familia del accionante se encuentra afiliada al Sisbén con base en una encuesta realizada en noviembre de 2000, momento anterior al supuesto traslado de Bogotá a la vereda de Santa Marta Palmar. La mencionada diferencia acerca de la fecha en la cual el accionante volvió a la Vereda de Santa Marta Palmar puede provenir de un error de memoria del declarante. Sin embargo, dicha equivocación no indica que al momento de los hechos que forzaron su desplazamiento, el accionante no estuviere residiendo en este lugar.

5.3. Lo anterior genera razonablemente dudas acerca de si el señor Huepa Yara fue realmente desplazado de la manera como lo afirma, y si residía en el lugar de expulsión en el momento que lo señala. Por esta razón, la Corte considera que la decisión de la Red de no inscribir al declarante no carece por completo de sustento.

No obstante, continúa existiendo incertidumbre. En efecto, a pesar de que las contradicciones en que incurre el accionante generan dudas acerca de la versión proporcionada por éste, ellas no llevan a concluir que dicha persona no sea realmente desplazada. Por esta razón, en ninguno de los documentos suscritos por la Red de Solidaridad Social se observa una prueba de que el declarante no es verdaderamente desplazado, que controvierta que dicha persona vivía en Santa Marta Palmar en el momento en el que ocurrieron los hechos que, según su relato, le forzaron a desplazarse, o simplemente, que indique que dichos eventos no sucedieron.

Ahora bien, como se señaló en el apartado anterior, la jurisprudencia constitucional ha exigido que la carga de la prueba de que el declarante no es verdaderamente un desplazado corresponde a las autoridades. Sin embargo, en el caso presente, la Red de Solidaridad Social no logró cumplir con dicha carga.

Adicionalmente, la Corte ha establecido que los funcionarios que reciban y evalúen las declaraciones de los desplazados, deben ser especialmente sensibles a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran dichas personas. En esta oportunidad, el solicitante dice ser a la vez desplazado y perteneciente a una etnia indígena. Así, los funcionarios de la Red de Solidaridad Social tienen la obligación de tener de presente la situación de vulnerabilidad del declarante y de intentar verificar, si, a pesar de las contradicciones, éste sí fue víctima de un acto que le forzó a desplazarse.

Por las razones expuestas, la Corte considera que las contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1º del artículo 11 del Decreto 2569 de 200022 citado por la Red de Solidaridad Social, según el cual, la inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error. Ahora bien, con el fin de establecer si las inconsistencias presentadas en una declaración llevan a concluir que el desplazamiento alegado no tuvo lugar, las autoridades tienen la posibilidad de contrastar la versión del solicitante con una amplia gama de indicios sobre el hecho mismo del desplazamiento.

5.4. En este orden de ideas, la Corte considera que, en vista de las dudas que persisten en el caso presente, la Red de Solidaridad Social no puede abstenerse definitivamente de incluir en el registro de la población desplazada al solicitante, hasta que se concluya que en realidad este último no es desplazado.

Por esta razón, a pesar de que la Red en esta ocasión no ha obrado de forma arbitraria, con el fin de proteger los derechos fundamentales del núcleo familiar del indígena Alcibiades Huepa Yara y de prevenir que se cause un perjuicio irremediable al accionante, la Corte concederá la acción de tutela. Esta Corporación ordenará a la Red que realice una segunda evaluación acerca de la inclusión del solicitante y su familia en el Registro Único de Población Desplazada, en la cual deberán ser incluidos elementos de juicio adicionales a los ya considerados, con el fin de que sea disipada la duda acerca de si la persona declarante es o no desplazada.

Para lo anterior, la Red de Solidaridad Social podrá considerar cualquier elemento de juicio que lleve a determinar, por ejemplo, que al momento del desplazamiento el accionante residía en un lugar diferente al que afirma ser la localidad de su expulsión o que no sucedieron los eventos que el declarante afirma forzaron su desplazamiento involuntario. Tras el análisis de los elementos de juicio que la Red considere pertinentes, dicha entidad decidirá si el accionante y su familia merecen ser incluidos en el Registro. En caso de que continúe la incertidumbre, dadas las especificidades del tutelante y su núcleo familiar, y en virtud de que el desplazado no puede ser perjudicado por la duda, la Red procederá a registrar a Alcibiades Huepa Yara y a su familia. Estas especificidades se resumen en su condición de indígena sujeto a protección constitucional especial, a que tiene tres hijos menores de edad y una madre de 71 años que depende de él.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 4 de junio de 2004 por el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá - Sala Laboral, y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales del señor Alcibiades Huepa Yara y su núcleo familiar.

Segundo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que, en el término de quince días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a realizar una segunda evaluación de la declaración de Alcibiades Huepa Yara y de las circunstancias que llevaron a su alegado desplazamiento forzado. En dicha evaluación, la Red de Solidaridad Social deberá incorporar elementos probatorios adicionales a los ya considerados, que lleven a disipar la duda existente acerca de si Alcibiades Huepa Yara es víctima del desplazamiento forzado y si residía en la vereda de Santa Marta Palmar en el momento de los hechos. En caso de que la incertidumbre persista -dadas las especificidades del tutelante y su núcleo familiar- la Red de Solidaridad Social inscribirá a Alcibiades Huepa Yara en el Registro Único de Población Desplazada.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En el expediente se encuentra un certificado de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC dado el día 12 de febrero de 2003, en el que el Presidente de dicha organización sostiene que el accionante junto con su núcleo familiar “pertenecen al cabildo indígena Boca de Baby del Municipio de Coyaima Tolima y se encuentran inscritos en el censo que la parcialidad realiza anualmente.” Folio 25 del expediente.

2 Folio 45 del expediente.

3 Folio 45 del expediente.

4 Folios 42 y 43 del expediente.

5 Folios 2 a 4 del expediente.

6 Al respecto, el accionante anexa al expediente los siguientes dos documentos: (i) Misiva enviada por el Director de Etnias del Ministerio del Interior de Justicia el 9 de octubre de 2003 al Director de la Red de Solidaridad Social, en el que describe la “difícil situación por la que están atravesando 35 familias indígenas pijao que se encuentran en calidad de desplazados por la violencia (...)”, quienes se encontraban asentados en un área de reserva de la cual serían desalojados. El funcionario del Ministerio solicita que se busquen alternativas para suministrar la atención a la que tienen derecho estas personas. (ii) Carta de la Coordinadora

de la Unidad Territorial de Bogotá de la Red de Solidaridad Social al Director de Etnias del Ministerio del Interior suscrita el 5 de noviembre de 2003, mediante la cual la Red da respuesta a la misiva del 9 de octubre adjuntando una lista de los “núcleos familiares que han sido atendidos” en el área en comento. Dicha lista contiene 35 nombres y la ayuda que se ha prestado a cada uno de ellos, dentro de los que se encuentra Alcibiades Huepa Yara, quien aparece como “no registrado”. (ver folios 20 a 24 del expediente).

7 Al respecto, el accionante cita las sentencias T-499 de 1992, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-772 de 2003, T-025 de 2004.

8 Folio 12 del expediente.

9 Ver folios 34 a 40 del expediente.

10 Folio 53 del expediente.

11 Folio 59 del expediente.

12 Ver folios 64 a 68 del expediente.

13 Ver por ejemplo la sentencia T-1346 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil), en la cual la Corte afirmó: “[C]uando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada, para que cese la vulneración masiva de los derechos fundamentales de estas personas que son víctimas de la violencia, ha considerado la Corte que es la tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de que son titulares estos grupos marginados, particularmente, ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados.” Al respecto, ver también, entre otras, la sentencia T-227 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero).

14 Sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

15 MP Marco Gerardo Monroy Cabra Al respecto, ver el resumen de la jurisprudencia relevante realizado en la sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), sobre la cual la Corte se fundamenta en esta ocasión.

16 Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, precitado.

17 El demandante había presentado, entre otras, pruebas tales como las declaraciones del personero de su municipio de recepción, evidencia de posesiones en dicho municipio, los informes de AFRODES y el concepto de la Comisión Colombiana de Juristas sobre hechos violentos similares a los relatados por el actor ocurridos en municipios cercanos que acreditaban suficientemente su calidad de desplazado.

18 La Corte ordenó “a la Red de Solidaridad Social la inclusión de Cesar Iván Perea Palomino en el Registro Unico de Población Desplazada (...)”, y previno “a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que en el futuro no se repitan situaciones como las que han dado motivo a esta tutela.”

19 Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

20 Folio 45 del expediente.

21 Folios 42 y 43 del expediente.

22 El artículo 11 dice: “Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: || 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. || 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. || En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”