

Sentencia T-141/11

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reiteración constitucional sobre el carácter fundamental al reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado

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

Referencia: expediente T-2.815.412

Acción de tutela instaurada por Ely Johana Urquijo Guiza contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Colaboró:

Lina María Mogollón Aristizábal

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO y JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, en primera y segunda instancia, respectivamente.

I. ANTECEDENTES.

## 1. Hechos.

Ely Johana Urquijo Guiza presentó acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al reconocimiento de su condición de persona desplazada y a disfrutar de los derechos a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la igualdad.

Señaló la accionante que se desplazó el 4 de diciembre de 2009 de Puerto Trujillo, municipio de Puerto Gaitán en el departamento del Meta, debido a amenazas de las FARC, “por cuanto adujeron que yo no les colaboraba porque no les dí el consentimiento para que mis hijos se reclutaran en las filas” y que se ubicó en el municipio de Villavicencio junto con sus siete (7) hijos, los cuales se encuentran en etapa escolar.

Manifestó la accionante que declaró ante la Procuraduría Regional de Villavicencio las razones que la forzaron a su desplazamiento. Adujo que la autoridad accionada mediante resolución 500011500 del 29 de diciembre de 2009 le negó la inscripción en el registro único de población desplazada (RUPD), porque se encontraba en la encuesta SISBEN en la ciudad de Villavicencio en el momento en que se ubican los hechos motivo del desplazamiento. Esta resolución fue atacada por recursos gubernativos y la autoridad accionada confirmó la decisión adoptada.

Dijo la demandante que a través de los respectivos recursos señaló las razones por las cuales estaba incluida en el SISBEN de Villavicencio, sin que estas fueran tenidas en cuenta por la autoridad demandada. La razón era “la imperiosa necesidad de recibir asistencia médica especial debido a que [su] hija se encontraba con graves quebrantos de salud derivados de una bronco aspiración (...)”.

Finalmente, como prueba de su residencia en Puerto Gaitán, dijo que sus hijos estudiaban en un centro educativo rural ubicado en el corregimiento de Puerto Trujillo municipio de Puerto Gaitán, Meta; y que ella y sus hijos han sido vacunados por la Secretaría de Salud de Puerto Gaitán.

## 2. Solicitud de tutela.

Con base en lo anterior, la accionante solicitó “tutelar [sus] derechos fundamentales y

ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, Unidad Territorial del Meta, que se [l]e incluya junto con [su] núcleo familiar al Registro Único de Población Desplazada para acceder a todos los derechos que t[ienen] como desplazados, así como también resolver en el menor tiempo sobre las Ayudas Humanitarias de Emergencia a las cuales t[iene] derecho por ser víctima de desplazamiento forzado”.

### 3. Intervención de la parte demandada.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, solicitó declarar improcedente la acción de tutela presentada y denegar las pretensiones de la accionante, por cuanto “ha realizado dentro del marco de su competencia todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado en la ley”.

Argumentó que “la situación declarada por el (sic) accionante NO SE ADECUA AL ARTÍCULO 1° DE LA Ley 387 de 1997, lo cual es causal suficiente para negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (...) Así las cosas, se deduce que esta entidad no ha violado ningún derecho fundamental al accionante, por el contrario la no inscripción de la actora en el Registro Único de Población Desplazada, obedece a que la señora ELY JOHANA URQUIJO no cumple con los requisitos exigidos por la Ley, en consecuencia la entidad actuó dentro de los parámetros legales (...)”. Agregó que “en fecha 29 de diciembre de 2009 y mediante resolución 500011500 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, resolvió no incluir a la accionante en el Registro Único de Población Desplazada. Así mismo en fecha 22 de febrero de 2010 mediante resolución No. 500011500R se confirmó la no inclusión de la señora Ely Johana Urquijo Guiza la cual se envió a la UAO para la Notificación Personal de la Accionante. Y así mismo y se le comunica que se envía al Alto Consejero para el correspondiente trámite de Apelación. Por tanto aún está en trámite la vía gubernativa del acto administrativo en cuestión”.

### 4. Pruebas aportadas al proceso.

a. Copia del registro individual de vacunación de sarampión- rubéola, Pab Puerto Gaitán, de Leidy Johana Urquijo (fecha: 5-02-05), Juan Antonio Hernández (fecha: 28-08-06), Elcy Yuliana Ramos Urquijo (fecha: 28-08-06), Angélica Julieth Hernandez (fecha: 26-03-06) y José Isaías Hernández (fecha: 26-03-06) (fl. 9 cdno. 1ª instancia).

b. Copia del registro individual de vacunación con toxoide tetánico, Pab Puerto Gaitán, de Leidy Johana Urquijo (fecha 16-05-05; 11-09-05; 28-08-06 y 23-09-07 (fl. 9 cdno. 1ª instancia).

c. Copia del boletín del Internado Puerto Trujillo del niño José Isaías Hernández del año 2008 del grado Preescolar (fl.11-16 cdno. 1ª instancia).

d. Copia del boletín del Internado Puerto Trujillo de la niña Angélica Hernández U. del año 2008 del grado Tercero (fl.17-19 cdno. 1ª instancia) y del año 2007 del grado Segundo (fl. 29-34 cdno. 1ª instancia).

e. Copia del boletín del Internado Puerto Trujillo del niño Juan Antonio Hernández Urquijo del año 2008 del grado Segundo (fl.20-22 cdno. 1ª instancia) y del año 2007 del grado Primero (fl. 23-28 cdno 1ª instancia).

f. Certificado de estudio de que para el año académico 2009 Angélica Julieth Hernández Urquijo cursaba el grado de tercero en el Centro Educativo Rural Horizontes en Puerto Gaitán, Meta (Fl. 35 cdno. 1ª instancia).

g. Certificado de estudio de que para el año académico 2009 José Isaías Hernández Urquijo cursaba el grado de transición en el Centro Educativo Rural Horizontes en Puerto Gaitán, Meta (Fl. 36 cdno. 1ª instancia).

h. Certificado de estudio de que para el año académico 2009 Juan Antonio Hernández Urquijo cursaba el grado de Segundo en el Centro Educativo Rural Horizontes en Puerto Gaitán, Meta (Fl. 37 cdno. 1ª instancia).

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

1. El Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, Meta, resolvió no tutelar los derechos invocados por la accionante. Argumentó que el recurso de apelación contra la resolución que negó la inclusión de la accionante se encuentra en estudio, por lo que “se advierte que la acción de tutela interpuesta por la accionante es improcedente, pues ésta aún cuenta con el ejercicio de los mecanismos ordinarios dentro del procedimiento administrativo, a través de la cual se le está garantizando el derecho al debido proceso y el de defensa, para hacer valer sus derechos, agotando la vía gubernativa, pues este

mecanismo judicial sólo procede cuando la afectada no cuente con otro medio de defensa jurídico, frente a la posible vulneración de derechos, menos aún cuando no acreditó la causación de un perjuicio irremediable e inminente”.

2. La accionante impugnó la decisión de primera instancia. Manifestó que “no se puede entender cómo el A-quo indica que se presentó recurso de apelación a la Resolución emitida por Acción Social, cuando éste jamás se presentó, y mucho menos podría pensarse que se encuentra en trámite sino se recurrió en apelación sino tan solo en reposición”.

3. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio confirmó el fallo impugnado.

Consideró que “ACCIÓN SOCIAL sostiene que procedió acorde con (sic) dispuesto en el art. 11 del Decreto 2569 de 2000 y art. 1 de la Ley 387 de 1997 al expedir el acto administrativo por el cual negó a la accionante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, con base en la valoración de la declaración rendida por la solicitante quien hizo uso de los recursos de reposición y apelación -aunque ésta manifiesta que no interpuso el recurso de apelación-, aunque sin sacar adelante la pretensión, lo que no implica que la tutela sea el mecanismo propicio para ello, pues no puede olvidarse que el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 6° consagró como causal de improcedencia de esta excepcional acción constitucional, la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales”.

### III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Diez, mediante auto de catorce (14) de octubre de dos mil diez (2010), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

#### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia que del caso hizo la Sala de Selección.

#### 2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional.

2.1 Mediante auto de 15 de febrero de 2010 el Magistrado Ponente solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que “informara: a) la situación en la que se encuentra Ely Johana Urquijo Guiza identificada con cédula de ciudadanía No. 41.241.800 en relación con su registro y el de su núcleo familiar como personas desplazadas por la violencia, b) allegue copia de las resoluciones emitidas al respecto y c) especifique los recursos que se presentaron contra las resoluciones emitidas, anexando copia de lo resuelto”. De igual manera, se solicitó a la entidad accionada que “[e]n caso de encontrarse registrada como persona víctima del desplazamiento forzado informe ¿Qué acciones ha desarrollado para satisfacer a Ely Johana Urquijo Guiza identificada con cédula de ciudadanía No. 41.241.800 el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y a la consolidación y estabilización socioeconómica, especialmente en lo que atañe a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia?”.

2.2 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional señaló que en la Resolución 500011500 de fecha 29 de diciembre de 2009, expresó que: “(...) [u]na vez valorada la declaración rendida por la señora ELY JOHANA URQUIJO GUIZA se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del (sic) solicitante junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto: La declaración resulta contraria a la verdad, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000”.

Adujo que como motivación de la anterior decisión se expuso que: “(...) al analizar la narración de los hechos y verificar la base de datos del Fondo de Solidaridad y garantía-FOSYGA, se encontró a la deponente con afiliación en fecha previa al desplazamiento, en el municipio de Villavicencio (Meta) a CAJACOPI ATLANTICO, dentro del Régimen Subsidiado, como Cabeza de Familia; lo que evidencia que accedía a servicios de salud y por ende residía en el municipio de Villavicencio (Meta), en el tiempo de presunta residencia en el municipio expulsor nombrado en la declaración. Igualmente, al verificar la base de datos del Departamento Nacional de Planeación-DNP, se encontró a la deponente, con encuesta SISBEN aplicada en el municipio de Villavicencio (Meta), para el tiempo de la supuesta residencia en la vereda Puerto Trujillo del municipio de Puerto Gaitán (Meta)”.

Finalmente informó que la accionante “presentó recurso de reposición en contra de la resolución que lo (sic) declaraba no incluido (sic) y se notificó del mismo” y que “mediante

resolución 500011500R de fecha 12 de febrero de 2010 se confirmó la resolución recurrida”.

### 3. Consideraciones.

#### 3.1 Problema jurídico y esquema de resolución.

Pasa esta Sala a determinar si se vulneran los derechos fundamentales al reconocimiento de la condición de persona desplazada por la violencia, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la igualdad de la accionante, por el hecho de que la entidad accionada negara su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar como una falta a la verdad el hecho de que la accionante se encontrara afiliada al Régimen Subsidiado, a través del SISBEN, en un municipio diferente del lugar de desplazamiento.

Para resolver el problema jurídico expuesto, esta Sala reiterará el carácter fundamental del reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado (3.1.1) y analizará el alcance de la causal de no inscripción de la persona víctima del desplazamiento forzado en el Registro Único, debido a que la declaración resulta contraria a la verdad (3.1.2). Posteriormente se analizará el caso concreto (3.1.3).

#### 3.1.1 Carácter fundamental al reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado- reiteración jurisprudencial<sup>1</sup>.

1. Desplazado, según el artículo 1° de la Ley 387 de 19972, es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (Subrayado fuera del texto).

Así, son dos las características que permiten inferir la situación de desplazamiento: el acaecimiento de una causa violenta y el migrar dentro del territorio nacional.

2. El desplazamiento<sup>3</sup>, ha dicho esta Corte, “causa un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y es trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su status quo”<sup>4</sup>.

Quien es víctima del desplazamiento forzado está expuesto a un nivel mayor de vulnerabilidad y al empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida, por cuanto su situación implica una múltiple vulneración de los derechos fundamentales.

3. En razón a esa situación de vulnerabilidad, sobre el Estado se erige la obligación apremiante de garantizar los derechos de los ciudadanos incursos en esta situación especial de indefensión en aplicación del artículo 13 Superior<sup>5</sup>, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas, duraderas y prontas.

4. Precisamente, para el acceso a estas medidas se ha dispuesto de un Registro Único de la Población Desplazada<sup>6</sup>, el cual permite, una vez se reconoce por parte del Estado la situación de hecho del desplazamiento declarada por la víctima, el suministro de los componentes de asistencia a que por ley tienen derecho, de allí el carácter fundamental<sup>7</sup> al reconocimiento, a través del Registro, de la condición de persona desplazada por la violencia.

5. En virtud, justamente, de que el actuar de las entidades del Estado se centran en el reconocimiento de la situación de desplazamiento, si la decisión adoptada es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales, el juez constitucional puede desvirtuar esa decisión y ordenar el reconocimiento negado<sup>8</sup>.

Estos parámetros legales o constitucionales han sido definidos por esta Corporación y al respecto ha dispuesto unos principios que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en materia de desplazamiento forzado (5.1) y se han establecido, asimismo, unos criterios que deben guiar el actuar de los operadores jurídicos que deben tomar esta decisión (5.2).

5.1 Así, esta Corte ha dispuesto los siguientes parámetros de interpretación y aplicación de las normas en materia de desplazamiento forzado: “(1) Las disposiciones legales deben

interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 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<sup>9</sup>; (2) el principio de favorabilidad; (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho<sup>10</sup><sup>11</sup>.

5.2 Y respecto de los criterios que deben guiar el actuar de los operadores jurídicos ha señalado esta Corporación los siguientes: “(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<sup>12</sup>. (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<sup>13</sup>. (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<sup>14</sup>. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así<sup>15</sup>; los indicios deben tenerse como prueba válida<sup>16</sup>; 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 deben analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad<sup>17</sup>. (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<sup>18</sup><sup>19</sup>.

6. De este modo, reitera esta Sala que el Registro Único de la Población Desplazada no pretende constituir la condición de desplazado, sino reconocerla para efectos de proveer la asistencia humanitaria a que se tiene derecho por ley y que es indispensable para la satisfacción de los derechos esenciales de las personas víctimas del desplazamiento forzado. De allí su carácter fundamental.

3.1.2 Alcance de la causal de no inscripción de la persona víctima del desplazamiento forzado en el Registro Único, debido a que la declaración resulta contraria a la verdad.

7. Para el acceso de la persona desplazada al Registro Único, el Decreto 2569 del 2000 dispuso criterios para la recepción y evaluación de la declaración realizada por la persona que dice ser desplazada por la violencia a efectos de ser inscrita en dicha calidad. Entre estos criterios el artículo 11 de la mencionada norma señaló las siguientes causales de no inscripción.

“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” (Resalta la Sala).

8. Respecto de la 1ª causal de rechazo, relacionada con la deducción de que se falta a la verdad cuando la persona que dice ser desplazada está afiliada a la seguridad social en un municipio ajeno del lugar de desplazamiento<sup>20</sup>, esta Corte ha dicho que la entidad encargada del registro debe efectuar una actividad probatoria con el fin de desvirtuar las razones señaladas por la persona que dice ser desplazada para justificar la afiliación. Si no se logra desvirtuar las razones y haciendo uso del principio de favorabilidad y de buena fe, que implica prima facie, tener como ciertas las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante, se debe proceder a su registro como persona víctima de la violencia.

Con base en lo anterior, se creó la subregla de que “debe procederse a la inscripción de quien lo solicita, o la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, la recepción de una nueva declaración siempre y cuando en el caso concreto se verifique que (...) la exclusión se basa exclusivamente en la aplicación de la encuesta Sisben sin que se aporten otras pruebas

que permitan concluir que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento”<sup>21</sup>, por cuanto “el hecho de que una persona haya sido encuestada por el Sisben en un municipio, no constituye plena prueba sobre su residencia en el mismo, sino un indicio que debe ser valorado en relación con todos los demás elementos probatorios que se presenten en cada caso”<sup>22</sup>, en razón a que “en decisiones anteriores, la Corte ha logrado constatar que (...) no siempre las personas encuestadas por el Sisbén residen obligatoriamente y de forma permanente en el lugar en donde es aplicada la encuesta”.

9. De lo expuesto, se ha de resaltar que la buena fe constituye un elemento primordial en los principios que debe conducir la interpretación de las normas acerca del desplazamiento. Es un criterio que debe guiar el actuar de la autoridad administrativa encargada de disponer el registro y de los operadores jurídicos y, asimismo, es un elemento que se ha de tener en cuenta al momento de considerar si se falta a la verdad en la declaración de quien dice ser desplazado.

En virtud del principio de buena fe, esta Corte ha dicho que prima facie se tienen como ciertas las declaraciones y las pruebas aportadas por el declarante. Así, si se considera que la declaración o la prueba son contrarias a la verdad, ello se debe demostrar, invirtiéndose la carga de la prueba y por ende correspondiéndoles a las autoridades probar que la persona no tiene calidad de desplazado. Empero cuando existe solamente la afirmación de la accionante de su calidad de desplazada y ésta se contrapone a las razones de la entidad accionada que justifican la ausencia de dicha situación en la demandante, se hace necesario un elemento de juicio adicional que permita inferir que quien dice ser desplazado por la violencia efectivamente lo es y, así poder trasladar la carga de la prueba a la entidad demandada en virtud del principio de la buena fe<sup>23</sup>.

10. Respecto de la prueba de la condición de desplazado, esta Corte ha señalado que la situación de desplazamiento es de muy difícil prueba y por ende no puede tener un manejo probatorio estricto, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra<sup>24</sup>.

En lo que atañe con la carga de la prueba de la población desplazada en la acción de tutela, esta Corte en sentencia T-600-09 señaló que:

“[C]on el objetivo de la acción de tutela de conseguir el amparo de los derechos fundamentales, esta Corporación ha determinado que la regla general de que a quien alega

le corresponde probar, debe ser apaciguada en sede de tutela, y ser interpretada en el sentido de que la parte afectada pruebe lo que alega 'en la medida en que ello sea posible'<sup>25</sup>, pues se ha de tener en consideración la especial situación de debilidad o subordinación en que se encuentre el accionante para acceder a la prueba<sup>26</sup>, lo que a su vez enfatiza la obligación del juez de tutela en el marco probatorio de realizar una actividad oficiosa para el esclarecimiento de los hechos base de la acción”.

9. Ahora bien, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional los que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, en este caso, las personas desplazadas por la violencia, esta Corporación ha determinado<sup>27</sup> que el actuar de las instituciones encargadas de conjurar los sufrimientos y los perjuicios derivados del desplazamiento debe estar guiado por una interpretación pro homine y ha señalado que para acceder al registro en el sistema único para la población desplazada y a los auxilios que de esta situación se deriva, no se debía exigir una carga probatoria desproporcionada, 'pues ...el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia”, requerimiento que es igualmente exigible al juez de tutela, en quien radica con mayor énfasis la protección de los derechos fundamentales”.

De este modo, no se le puede exigir a la población desplazada por la violencia plena prueba acerca de su situación, sino que basta una prueba sumaria, en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad. No es necesario, así, la certeza de los hechos ocurridos como si se tratara de un juicio ordinario, pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar.

### 3.13 Solución del caso concreto.

11. De acuerdo con los parámetros descritos y, en atención al supuesto de hecho que inspira esta acción constitucional, esta Sala concluye que el derecho al reconocimiento como persona víctima del desplazamiento forzado de Ely Johana Urquijo Guiza fue vulnerado por la entidad demandada, como quiera que la razón de la negativa de inscripción desconoce los principios que gobiernan las normas acerca del desplazamiento y del actuar de las autoridades en el momento de su aplicación.

11.1 Así, se ha de ver que Acción Social negó la inclusión a la accionante en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto, según dijo, "(...) al analizar la narración de los hechos y verificar la base de datos del Fondo de Solidaridad y garantía- FOSYGA, se encontró a la deponente con afiliación en fecha previa al desplazamiento, en el municipio de Villavicencio (Meta) a CAJACOPI ATLANTICO, dentro del Régimen Subsidiado, como Cabeza de Familia; lo que evidencia que accedía a servicios de salud y por ende residía en el municipio de Villavicencio (Meta), en el tiempo de presunta residencia en el municipio expulsor nombrado en la declaración. Igualmente, al verificar la base de datos del Departamento Nacional de Planeación-DNP, se encontró a la deponente, con encuesta SISBEN aplicada en el municipio de Villavicencio (Meta), para el tiempo de la supuesta residencia en la vereda Puerto Trujillo del municipio de Puerto Gaitán (Meta)".

11.2 Ante esta negativa, la accionante presentó recurso de reposición, en el que, según señaló, argumentó las razones por las cuales se encontraba registrada en el Sisben de una localidad diferente al lugar de desplazamiento. La resolución que resolvió el recurso de reposición confirmó la decisión de no inclusión.

11.3 Considera esta Sala que las razones aducidas por la entidad accionada para negar el registro en este caso concreto no satisface los postulados de interpretación de las normas acerca de los desplazados, y que las autoridades encargadas de evaluar la declaración desconocieron los postulados que gobiernan su actuación.

11.3.1 De este modo, reitera la Sala que respecto de la 1ª causal de rechazo, relacionada con la deducción de que se falta a la verdad cuando la persona que dice ser desplazada está afiliada a la seguridad social en un municipio ajeno del lugar de desplazamiento, esta Corte ha dicho que la entidad encargada del registro debe efectuar una actividad probatoria con el fin de desvirtuar las razones señaladas por la persona que dice ser desplazada para justificar la afiliación. Si no se logra y se hace uso del principio de favorabilidad y de buena fe, que implican prima facie, tener como ciertas las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante, se debe entonces proceder a su registro como persona víctima de la violencia.

11.3.2 En este caso concreto, advierte la Sala en primer lugar que la entidad accionada no desvirtuó, ni cuando resolvió el recurso de reposición ni en sede de tutela, lo dicho por la accionante para justificar su registro en el Sisben de una localidad ajena al lugar de

desplazamiento, siendo su deber hacerlo si su pretensión era mantener la negativa del registro. Este deber, como quedó dicho se sustenta en razón a la condición especial que ostentan las personas víctimas del desplazamiento que hace que sus afirmaciones y las pruebas allegadas posean una presunción de veracidad. Lo anterior con ocasión al principio de buena fe y de favorabilidad que debe gobernar la interpretación de las normas atinentes a la situación de desplazamiento forzado.

En segundo lugar, para la Sala las pruebas allegadas por la accionante permiten aplicar la subregla que dispone que si la exclusión se basa solamente en la aplicación de la encuesta Sisben sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento, se debe proceder el registro, por cuanto las razones que aduce la demandante acerca de su registro en el Sisben son razonables y sumado a lo anterior allegó pruebas que dan cuenta de su residencia en el municipio del que dice ser desplazada como lo son las certificaciones del colegio en donde estudiaban sus hijos y las constancias de vacunación.

12. De este modo, al quedar descartado el fundamento de Acción Social para negar la inscripción y en razón a la situación de vulnerabilidad que afirma la accionante se encuentra, esta Sala procederá a conceder el amparo y a ordenar a la entidad demandada que la accionante sea inscrita en el registro único de población desplazada y acceda a las ayudas a que tiene derecho.

13. Finalmente, esta Sala advierte que las razones aducidas por los jueces de instancia en este proceso de tutela no tienen fundamento alguno, por cuanto en primer lugar como lo dijo la accionante y en respuesta de la entidad accionada, la demandante no presentó recurso de apelación contra la resolución que dispuso no incluirla en el registro único de población desplazada. Y en segundo lugar, en razón a que la exigencia a una persona desplazada por la violencia de probar un perjuicio irremediable para justificar el no uso de los medios ordinarios de defensa judicial, va en contravía de la reiterada jurisprudencia de esta Corporación que ha dispuesto que:

#### IV. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero: REVOCAR por las razones expuestas, el fallo proferido el 30 de julio de 2010 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio que negó la tutela solicitada por Ely Johana Urquijo Guiza, y en su lugar, CONCEDER, por las razones expuestas, el amparo de los derechos fundamentales a Ely Johana Urquijo Guiza y a su grupo familiar.

Segundo: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta providencia, inscriba a Ely Johana Urquijo Guiza y a su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

Tercero: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, entregue a Ely Johana Urquijo Guiza y a su grupo familiar los componentes de la atención humanitaria de emergencia.

Cuarto: CONMINAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, para que la obligación de suministro de la atención humanitaria de emergencia se provea a la accionante hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia, esto es, hasta cuando la accionante acceda a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto señale el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales

Quinto: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-265-10, entre otras.

2 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

4 T-600-09.

5 T-025-04.

6 El Decreto 2569 de 2000 por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones, determinó en el artículo 4° lo siguiente:

“Artículo 4°. Del registro único de población desplazada. Créase el Registro Unico de Población Desplazada, en el cual se efectuará la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2° del presente decreto. El Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia”.

7 T-025-04, T-328-07, T-496-07, T-821-07, T-042-09,

8 T-821-07, T-042-09.

9 Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los

Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

10 T-025-04.

11 T-328-07 reiterada en sentencia T- 042-09.

12 Ver sentencias T-563-05 y T-645-03.

13 T-1076-05.

14 Así, en la sentencia T-563-05 señaló la Corte: “si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción”.

15 T-327-01.

16 *Ibidem*: “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.”

17 *Ibidem*.

18 En la sentencia C-047-01 la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término comience a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

19 Sentencia T-328-07; reiterada por la T-821-07 y T-042-09.

20 Este supuesto de hecho general se ha dado en los siguientes casos: T-215-09, T-787-08,

T-721-08, T-630-07, T-496-07, T-1076-05.

En la tutela T-215-09 la accionante luego de un primer desplazamiento del Municipio de Turbo, se incluyó en el Sisben del Municipio de Bello. Posteriormente se fue a vivir al Municipio de Valdivia, lugar del que fue desplazada por la violencia al municipio de Bello. Por estar inscrita en el Sisben del Municipio de Bello fue negado su registro.

En la sentencia T-787-08 el supuesto de hecho base de esta acción trata de la negativa al registro único de personas desplazadas por la violencia de una menor, por cuanto se encontraba inscrita en el Sisben de Villavicencio y ella aducía que era desplazada de la vereda de Puerto Chispas.

En la tutela T-721-08 la accionante adujo que se afilió al régimen contributivo en Villavicencio para que fuera atendido uno de sus hijos en el sistema de salud, pero que una vez superada la enfermedad retornó a Vista Hermosa (Meta) en donde estaba afiliada al Sisben, lugar del que señaló fue desplazada. Por estar incluida en el régimen contributivo en Villavicencio, fue negado su registro.

En la sentencia de tutela T-630-07 la accionante se encontraba inscrita en el Sisben de Bogotá, por lo que Acción Social consideró que faltaba a la verdad la afirmación de que era desplazada del municipio de Cabrera, Cundinamarca.

En la tutela T-496-07 el supuesto de hecho se basa en que la accionante señalaba que era desplazada de Támesis, Antioquia, pero se encontraba registrada en el Sisben de la Estrella, Antioquia.

En la tutela T-1076-05 la accionante adujo que se desplazó del municipio de Solita, Caqueta, a Pitalito, Huila. Le niegan el registro, porque se encontraba inscrita en la encuesta Sisben de Pitalito. En este caso, se ha de señalar que la encuesta Sisben se efectuó luego del desplazamiento, pero con posterioridad a la solicitud de registro como persona desplazada.

21 T-496-07 reiterada en T-630-07.

22 T-787-08, que reitera T-496-07.

23 En este sentido se ha de ver que esta Corporación en sentencia de tutela T-397-09 negó la solicitud de inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada cuando sólo existe el dicho del accionante de su calidad de desplazado y la afirmación de la entidad accionada de que ésta persona no lo es.

24 T-397-09 reitera la sentencia T-468-06.

25 T-835-00, T-741-04, T-601-05.

26 T-722-03, T-741-04.

27 T-476-08.

28 T-086-06, T-721-08.