

SENTENCIA T-222/10

(23 de marzo; Bogota D.C.)

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Contenido esencial

DESPLAZADO-Definición legal

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Reglas

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Actuación de Acción Social se ajustó a la normatividad aplicable para negar la inscripción

Referencia: Expediente T-2.424.138.

Demandante: Juan Carlos Gamboa.

Demandado: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

Fallo de tutela objeto de revisión: Sentencias del Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Segunda, del 5 de agosto de 2009, en primera instancia y Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A, del 10 de septiembre de 2009, en segunda instancia.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Demanda y Pretensión.

## 1. Derechos invocados.

El ciudadano Juan Carlos Gamboa interpuso acción de tutela para proteger sus derechos a la igualdad, la salud, la educación, la vida, la vivienda digna, de petición y de protección especial a la población desplazada y a la niñez.

## 1. Elementos de la demanda.

Argumentó el accionante que sus derechos están siendo vulnerados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, ante su negativa de incluirlo en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), por cuanto dicha entidad sostuvo que “se establece de manera objetiva y atendiendo rigurosamente al relato del declarante, que el traslado al que fue expuesto no se ocasionó por las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997”<sup>1</sup>, al no enmarcar en las circunstancias descritas por la norma atrás citada<sup>2</sup>. Por el contrario, en opinión del accionante, su desplazamiento se dio por causa del conflicto al haber sido, según su relato, agredido y amenazado de muerte por miembros de grupos paramilitares<sup>3</sup>.

Por lo anterior solicitó que se tutelaran los derechos invocados, y se ordenara a Acción Social la inclusión de él y su grupo familiar en el RUPD, a la vez que se le entregaran las ayudas a las cuales está obligado el Estado frente a la población desplazada.

Igualmente manifestó que dado que no se había proferido una decisión frente a los recursos interpuestos por el accionante, debía ordenarse a Acción Social “que responda de manera definitiva y de fondo el recurso de reposición y en subsidio de apelación [...] en el sentido de ordenar nuestra inclusión en el RUPD”<sup>4</sup>.

## 1. Fundamentos de la pretensión.

\* El señor Juan Carlos Gamboa vivía en Buenaventura, Valle del Cauca, junto con su

compañera Ivone Mosquera y sus dos hijas menores de edad.

\* El accionante manifestó en su demanda que: “refugiamos al primo de mi compañera permanente, quien había tenido unos problemas en días anteriores con paramilitares que lo buscaban para matarlo, como supuesto responsable del homicidio de una persona (al parecer miembro de un grupo al margen de la ley) involucrada en un accidente de tránsito”<sup>5</sup>. Aclaró que “el conflicto que dio lugar a las amenazas y continuas agresiones de que fuimos víctimas, surge en un accidente de tránsito en el que se vieron involucrados paramilitares con el primo de mi compañera permanente”<sup>6</sup>.

\* Luego del incidente continuó recibiendo amenazas y agresiones, por lo que se vio obligado a trasladarse a la ciudad de Bogotá, rindiendo declaración juramentada ante el Ministerio Público el 23 de enero de 2009 e inició el procedimiento para su inclusión en el RUPD.

\* El 11 de febrero de 2009, Acción Social emitió la resolución No. 1100110787 mediante la cual negó la inscripción, pues consideró que las circunstancias del traslado del accionante a Bogotá no encajaban en las exigidas por el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 para considerarlo como desplazado. En la resolución se dijo:

“Al consultar la narración de los hechos el declarante manifiesta: ‘... A un primo de mi compañera le prestaron una moto y se estrelló con un carro, mi primo estaba borracho en ese momento, en señor reclamó por los daños del carro y el dijo que no iba a pagar nada, hubo una discusión y el amigo de mi primo que iba de parrillero le disparó al del carro y lo mató... (...) ... el se refugió en la casa de mi compañera. Un día me mandó decir que habían llegado unos tipos a la casa de ella a buscar a su primo, que si no aparece entonces ella tenía que responder...’. De acuerdo a lo anterior, se establece de manera objetiva y atendiendo rigurosamente al relato del declarante, que el traslado al que fue expuesto no se ocasionó por las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997”<sup>8</sup>.

\* La decisión anterior se notificó el 2 de marzo de 2009 y ante la negativa, el accionante

interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el 9 de marzo de 2009.

\* Frente a los recursos interpuestos en contra de la resolución No. 110011078 de 2009, el accionante manifestó que al momento de interposición de la acción de tutela, el 29 de julio de 2009, no se habían desatado los respectivos recursos.

## 2. Respuesta del accionado.

Acción Social resaltó en su contestación que las circunstancias descritas por el actor en su declaración ante la Procuraduría General de la Nación, no corresponden a los supuestos fácticos que contempla la Ley 387 de 1997, por lo que la única decisión procedente frente a su solicitud de inclusión en el RUPD era la negación, conclusión a la que llegó luego de que la Unidad Territorial de Bogotá valorara la declaración rendida por el accionante ante el Ministerio Público.

Igualmente, Acción Social estimó que el asunto presentado por el accionante pertenece más al resorte de la jurisdicción ordinaria que al del juez de tutela, y destacó que los actos administrativos atacados se encuentran debidamente motivados, pues se basan en el estricto cumplimiento del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, situación que de ignorarse, en opinión de la entidad accionada, “sería dejar las puertas abiertas para que toda persona que sienta en riesgo su vida o simplemente se desplace por causa de la violencia que se genera en los barrios o en los municipios, solicite ser incluida en un sistema de protección que aunque tiene amplia cobertura, de alguna forma es restrictiva para casos muy puntuales y específicos”<sup>10</sup>. Así, por los fundamentos antes esbozados, consideró que no habían sido vulnerados los derechos del señor Juan Carlos Gamboa ni de alguno de los miembros de su grupo familiar, en especial por cuanto el accionante no podía ser considerado como desplazado de la violencia de acuerdo a la normativa aplicable. Igualmente manifestó haber desatado el recurso de reposición y encontrarse tramitando el recurso de apelación, por lo que considera que el derecho de petición del accionante tampoco ha sufrido afectación alguna.

La entidad accionada aportó junto con su contestación una copia de la resolución No. 110011078R del 9 de junio de 2009<sup>11</sup> en la cual, resolviendo la reposición del accionante,

confirmó la negativa frente a la inscripción en el RUPD. En ella, la entidad argumentó que “se evidencia que se trata de hechos particulares y privados y al parecer se trata es de grupos de delincuencia común que para nada se entenderían como grupos armados ilegales. Teniendo en cuenta lo anterior se puede inferir que las amenazas de las cuales fue objeto, no se enmarcan en las situaciones que la normatividad vigente en materia de desplazamientos trata y en especial lo que atañe al artículo 1 de la Ley 387 de 1997”<sup>12</sup>.

Posteriormente, el 7 de septiembre de 2009, Acción Social allegó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Tercera, la resolución No. 04928 del 24 de julio de 2009. En ella, la entidad accionada desató el recurso de apelación interpuesto por el señor Juan Carlos Gamboa, reiterando su negativa a inscribirlo en el RUPD. Como fundamento de la decisión, se planteó que las disposiciones de la Ley 387 de 1997 no aplican a “desplazamientos generados por contratiempos de índole particular que tenga el administrado, respecto de una persona en particular, como se puede extraer de los hechos narrados en la declaración realizada de manera libre, voluntaria y sin presiones, que no enrostran ninguna de las circunstancias señaladas en la norma”<sup>13</sup>.

3. Decisión de tutela objeto de revisión: Sentencias del Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda, del 5 de agosto de 2009, en primera instancia y Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, del 10 de septiembre de 2009, en segunda instancia.

### 3.1. Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá determinó que el problema jurídico a resolver en el caso sería<sup>14</sup>: “¿Es procedente la acción de tutela para ordenar la inscripción del accionante y su familia en el RUPD antes de que se desate el recurso de apelación, esto es estándose agotando la vía gubernativa?”.

Como respuesta al anterior cuestionamiento determinó que “no es posible entrar a resolver las pretensiones de fondo planteadas por el actor [...] ya que no resulta coherente y razonable que el asunto sea resuelto de manera sustancial en sede constitucional, e igualmente se entre también a amparar el derecho de petición para que ACCIÓN SOCIAL resuelva el recurso de apelación”<sup>15</sup>, determinando que se debía esperar a que la entidad accionada resolviera de fondo la apelación para, solo entonces, entrar a analizar la situación

en sede constitucional.

A pesar de lo anterior resaltó que Acción Social no había respetado los términos para resolver los recursos interpuestos por el accionante, en especial lo previsto en la sentencia T-025 de 2004, numeral 10.1.3, por lo que se dispuso la protección al derecho de petición, ordenándose a Acción Social que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, resolviera el recurso de apelación frente a la resolución No. 110011078 de 2009, por medio de la cual se negó la inscripción del accionante en el RUPD.

### 3.2. Impugnación.

El accionante consideró que el juez de primera instancia no había profundizado en el tema central de su petición, como era la protección de sus derechos como desplazado de la violencia, e igualmente había desconocido el hecho de que había operado el silencio administrativo negativo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo.

Igualmente destacó que la declaración ante el Ministerio Público, sobre la ocurrencia de hechos que generan el desplazamiento forzado, está cobijada por el principio de buena fe y de favorabilidad, que implica el traslado de la carga de la prueba a los funcionarios competentes para desvirtuar los motivos expresados por las personas afectadas. Lo anterior implica que no sería su “deber demostrar que efectivamente, mi (SIC) familia y yo fuimos amenazados, intimidados, y violentados por la (SIC) AUC, y eso no solo por la obvia dificultad probatoria que lo anterior implica, sino porque principalmente, mi declaración goza del amparo del principio de buena fe, lo que revierte la carga de la prueba”<sup>16</sup>.

El accionante manifestó igualmente que la entidad accionada ha debido tener en cuenta que por la angustia, la incertidumbre y el miedo, aunado a la falta de preparación académica y la impericia para hablar en público, no podía rendir un testimonio perfectamente claro o “fácilmente entendible”<sup>17</sup>, por lo que no podía inferirse que hubiera querido desplazarse voluntariamente desde Buenaventura a Bogotá, o que las amenazas a su vida y a la de su familia no provinieran de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Del mismo modo recordó que tiene dos hijas menores de edad en su grupo familiar, situación que debe ser tomada en cuenta en la evaluación de su situación, puesto que ellas son

beneficiarias de una protección especial por expresa disposición constitucional.

Por las anteriores razones el accionante solicitó nuevamente que se ordenara a Acción Social la inclusión inmediata de él y su familia en el RUPD.

### 3.3. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A, confirmó el fallo de primera instancia al considerar que efectivamente se presentó una vulneración al derecho de petición del accionante, principalmente por faltar la prueba de las notificaciones de las resoluciones por medio de las cuales se desataron los recursos de reposición y apelación elevados por el actor contra la resolución No. 110011078 de 2009, por medio de la cual se denegó su inscripción en el RUPD.

Al respecto, el Tribunal argumentó que era evidente por las respuestas de Acción Social que ni la entidad misma tenía claro si había o no resuelto los recursos del accionante, ya que se puede apreciar en su contestación a la tutela, emitida el 3 de agosto de 2009, que esta incurre en un error al afirmar que “[p]or su parte, el recurso de apelación se encuentra en trámite, el mismo fue solicitado en el área de recursos de la oficina jurídica de ACCIÓN SOCIAL”<sup>18</sup>, mientras que consta en documento aportado por la misma entidad el 7 de septiembre de 2009, que el recurso de apelación ya había sido resuelto mediante resolución No. 04928, el 24 de julio de 2009. Aunado a lo anterior, en opinión del Tribunal de segunda instancia, si bien obraban en el expediente las resoluciones por las cuales se desataban los recursos, ni frente a la resolución No. 04928 ni a la No. 110011078R de 2009, se había exhibido prueba de su notificación. Del mismo modo, era claro para el juzgador que la entidad no había resuelto en oportunidad los recursos interpuestos.

Para el Tribunal, las anteriores consideraciones le daban razonabilidad a la decisión del a quo de tutelar el derecho de petición, e implicaban igualmente el desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues a pesar de que obran en el proceso las decisiones de la entidad frente a los recursos interpuestos, no existe certeza sobre la realización de las notificaciones correspondientes.

Más adelante, el ad quem determinó que frente a la pretensión del accionante de ser incluido en el RUPD el juez debía abstenerse de tutelar los derechos invocados, pues de las

declaraciones vertidas por él mismo ante la Procuraduría, era claro que los hechos generadores de su traslado a la ciudad de Bogotá no enmarcaban en las causales definidas por el artículo 1 de la Ley 387 de 1997. En este sentido manifestó el Tribunal que la protección a la población desplazada “no se aplica a desplazamientos generados por problemas de índole personal como se puede constatar en la declaración rendida por el accionante ante la procuraduría de Bogotá”<sup>19</sup>, por lo que “le asiste razón a ACCIÓN SOCIAL, para no inscribir al señor JUAN CARLOS GAMBOA y a su familia en el Registro Único de Población Desplazada, como lo manifestó en la Resolución No. 110011078 del 11 de febrero de 2009, en la decisión del recurso de reposición del 9 de junio de 2009 y en la Resolución No. 04928 del 24 de julio de 2009, por el cual se decide el recurso de apelación [...] por no reunir los requisitos del artículo 1 de la ley 397 de 1997”<sup>20</sup>

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las decisiones proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del veinte (20) de noviembre de dos mil nueve (2009) de la Sala de Selección de Tutela Número Once de la Corte Constitucional, por medio del cual se seleccionó el proceso.

### 2. Cuestión de constitucionalidad.

#### 2.1. Procedencia de la tutela.

El señor Juan Carlos Gamboa invoca la protección, entre otros a su derecho fundamental de petición, como mecanismo para obtener una respuesta al recurso de reposición y en subsidio de apelación que elevó ante la negativa de Acción Social de incluirlo en el RUPD, expresada en resolución 110011078 de 2009. Este derecho, como lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en repetidas ocasiones, es de carácter fundamental, por lo que su protección procede por la vía contemplada en el artículo 86 de la Carta.

Igualmente, el accionante ataca en su tutela el contenido material de la resolución

110011078 de 2009, considerando que el argumento en torno a que no es viable su inscripción por no reunir las condiciones establecidas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, no se ajusta a su real situación, por considerarse un desplazado por la violencia paramilitar. Al respecto, y si bien tal condición está en entredicho, se aplicarán las reglas más favorables establecidas por ésta Corporación para el análisis de procedibilidad de la tutela, en el sentido de admitir su examen a pesar de dirigirse contra un acto administrativo que podría controvertirse ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante trámite ordinario.

En este orden de ideas, debe aplicarse lo manifestado por la Corte Constitucional en cuanto a que “debido a que no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población víctima del fenómeno del desplazamiento interno, la acción de tutela se revela como el mecanismo adecuado para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos”<sup>21</sup>.

Además de lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que en atención a su situación, la población desplazada goza de especial protección constitucional, por lo que el juez de tutela debe tenerlo en cuenta al momento de hacer el examen de procedibilidad de la acción. La Corte ha señalado que “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”<sup>22</sup>.

## 2.2. Problemas de constitucionalidad.

En el presente caso se plantearán dos problemas de constitucionalidad:

\* ¿Existe vulneración al derecho de petición, relacionado con el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa, cuando no hay prueba de que las decisiones tomadas frente a los mismos hubieran sido comunicadas en debida forma al administrado?

\* ¿Existe una vulneración al derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), cuando la entidad se abstiene de incluir al peticionario por apreciar que este en su declaración ha manifestado que los hechos que motivaron su traslado obedecieron a circunstancias relacionadas con delitos comunes y que parecen no enmarcarse de manera precisa en lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997?

3. El derecho de petición del accionante, representado en los recursos de la vía gubernativa, interpuestos contra un acto administrativo.

3.1. El derecho de petición y los recursos de la vía gubernativa.

3.1.1. El precepto constitucional contenido en el artículo 23 de la Carta Política otorga el derecho a la persona de “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Este derecho también ha sido interpretado para comprender el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa, de modo que “esta corporación ha señalado que, para el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa dentro de los términos legalmente señalados, también resulta vulnerado el derecho de petición”<sup>23</sup>. Esto por cuanto se ha entendido que se busca la revisión de la decisión que resolvió la petición inicialmente elevada, y que “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”<sup>24</sup>.

De acuerdo con esta definición, puede decirse que “[e]l núcleo esencial del derecho de petición reside en la [obtención de una] resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”<sup>25</sup>. Este núcleo esencial comprende además, en los casos en los que se interponen los recursos en contra de las decisiones de la administración, el derecho a obtener una resolución a los mismos que sea “de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido”<sup>26</sup>. En concordancia con lo anterior, es necesario destacar que una verdadera respuesta, si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario<sup>27</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado:

“En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela. Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias<sup>28</sup>, ‘el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado’<sup>29</sup> ”<sup>30</sup>.

3.1.2. Además de este contenido esencial, el derecho de petición tiene una dimensión adicional: servir de instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales<sup>31</sup>. Así, puede decirse que “[e]l derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión”<sup>32</sup>, entre otros.

### 3.2. El caso concreto frente al derecho de petición.

En el presente caso el accionante acudió al juez de tutela solicitando, en primera instancia, se ordenara a Acción Social resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos por él frente a la resolución 110011078 de 2009, por medio de la cual se le negó la inscripción en el RUPD.

Como bien señalaron los jueces de instancia, la entidad informó haber resuelto el recurso de reposición en su contestación de la tutela, aportando copia de la resolución 110011078R de 2009<sup>33</sup>, de la carta dirigida al accionante para que acudiera a la UAO de Puente Aranda a notificarse personalmente de la misma<sup>34</sup>, y posteriormente copia del edicto que se habría fijado para comunicar al accionante la decisión<sup>35</sup>. A pesar de esto, no hay constancia de remisión de la carta de emplazamiento, así como tampoco se aprecia en el edicto publicado las fechas de fijación y desfijación del mismo<sup>36</sup>. De otro lado, se puede verificar en el expediente que Acción Social, el 7 de septiembre de 2009, aportó copia de la resolución 04928 del 24 de julio de 2009<sup>37</sup> por medio de la cual resolvió la apelación, pero igualmente se abstuvo de aportar constancias de envío, o el edicto eventualmente fijado y, aún más,

señaló en su contestación del 3 de agosto de 2009, que “el recurso de apelación se encuentra en trámite”<sup>38</sup>, afirmación que solamente podría interpretarse en el sentido de que la decisión, si bien producida, no había sido comunicada aún al recurrente.

Lo anterior implica que, a pesar de existir las decisiones que resuelven de fondo los recursos interpuestos por el actor, estas no han sido adecuadamente comunicadas a su destinatario, lo que conduce necesariamente a considerar vulnerado el derecho fundamental de petición, puesto que se ha omitido uno de los elementos de su núcleo esencial, como es el de poner la respuesta en conocimiento del peticionario<sup>39</sup>.

Cabe mencionar que si bien el accionante puede haberse enterado de la existencia de las resoluciones 110011078R y 04928 de 2009 por el trámite de la presente tutela, no hay certeza de que conozca su contenido y, por ende, es necesario ordenar que se realicen las notificaciones de acuerdo con la normativa aplicable. Igualmente se debe señalar que el hecho de aportar como pruebas documentos en un proceso judicial del cual es partícipe el destinatario de las decisiones, no exime a la entidad de la obligación de notificarlas debidamente a su destinatario, y mucho menos puede verse la actuación en el proceso judicial como una manera de sustituir la notificación de las respuestas o sanear su omisión absoluta ya que, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, obedecen a una relación entre entidad y administrado, no entre entidad y autoridad judicial.

### 3.3. Conclusión.

Acción Social ha vulnerado el derecho de petición del accionante por cuanto se abstuvo de comunicar adecuadamente las decisiones adoptadas frente a los recursos interpuestos por él, de manera que se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A por las consideraciones anteriormente expuestas, ordenando a Acción Social efectuar las notificaciones de las resoluciones 110011078R del 9 de junio de 2009 y 04928 del 24 de julio de 2009, y en caso de ya haberlas hecho, comunicar de manera inmediata tal circunstancia al juez de primera instancia, encargado de verificar el cumplimiento de la decisión de tutela<sup>40</sup>.

4. Vulneración del derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

4.1. El derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

4.1.1. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha definido que si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada. Como elemento esencial de este derecho, se ha destacado que el registro tiene la naturaleza de ser un acto declarativo y no constitutivo<sup>41</sup>, pues la situación de desplazamiento se presenta como consecuencia de la ocurrencia de ciertos hechos y no de la declaración de cualquier autoridad, y por ende, no puede ser creada por una decisión administrativa de Acción Social. Así, el RUPD se convierte en un mecanismo para constatar y reconocer la existencia de una situación de desplazamiento interno, que atiende los criterios legales, reglamentarios y adicionalmente, los sistematizados por la jurisprudencia constitucional<sup>42</sup>, a la vez que funciona como una “herramienta adecuada para encauzar y racionalizar el uso de los recursos destinados a una población especialmente vulnerable”<sup>43</sup>.

4.1.2. En cuanto a la definición de desplazado, el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y el artículo 2 del Decreto 2569 de 2000 indican que es aquella 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”. Esta definición, como ha quedado consignado en la jurisprudencia de esta Corporación, implica que la situación del traslado debe obedecer de manera directa al conflicto armado interno<sup>44</sup> que implique la ocurrencia de dos elementos cruciales: “la coacción que hace necesario el traslado y 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”<sup>45</sup>.

4.1.3. Teniendo esto claro, debe recordarse que el artículo 11 del mencionado Decreto contempla los motivos por los cuales le es dado a la Agencia Presidencial negar la inscripción

en el RUPD. La norma dispone:

“ARTICULO 11. DE LA NO INSCRIPCION. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.

2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997.

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

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

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

En el presente caso, la causal invocada por la entidad para efectuar la denegación de la inscripción en el RUPD correspondió a la segunda<sup>46</sup>, pues consideró que existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997. Respecto de esta causal de denegación, la jurisprudencia constitucional ha brindado un parámetro de

interpretación manifestando:

“Sobre el segundo supuesto para negar la inscripción, es decir, sobre la existencia de razones objetivas y fundadas para considerar que el peticionario no es una persona que hubiere sido desplazada, la Corte ha establecido:

“(i) A la hora de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento.

(ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados<sup>47</sup>.

(iii) En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia”<sup>48</sup><sup>49</sup>.

4.1.4. Igualmente, se ha establecido que “los funcionarios encargados de la recepción, evaluación y trámite de las solicitudes y declaraciones de quienes dicen ser desplazados deben tener en cuenta que las declaraciones pueden presentar inconsistencias que tienen su origen en factores culturales, educativos, y en la tensión que puede provocar el hecho de verse en la obligación de presentar una declaración formal sobre hechos de violencia que los han afectado y los pueden afectar en el futuro”<sup>50</sup>.

4.2. El caso concreto frente al derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado.

La declaración realizada por el accionante de manera libre, voluntaria y sin presiones ante el Ministerio Público enuncia con claridad que “... A un primo de mi compañera le prestaron una moto y se estrelló (SIC) con un carro, mi primo estaba borracho en ese momento, el señor

reclamó por los daños del carro y el dijo que no iba a pagar nada, hubo una discusión y el amigo de mi primo que iba de parrillero le disparó al del carro y lo mató...(…)... el se refugio (SIC) en la casa de mi compañera. Un día me mandó decir que habían llegado unos tipos a la casa de ella a buscar a su primo, que si no aparece entonces ella era la que tenía que responder...”51, y en su acción de tutela destaca que “el conflicto que dio lugar a las amenazas y continuas agresiones de que fuimos víctimas, surge en un accidente de tránsito en el que se vieron involucrados paramilitares con el primo de mi compañera permanente”52.

De otro lado, al analizar las declaraciones del accionante ante el Ministerio Público, Acción Social invocó la causal segunda de negación de la inscripción en el RUPD por considerar que existían razones objetivas y fundadas para concluir que la situación planteada por el accionante en su declaración no se debía a las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997. Así, señaló que la causa eficiente de los hechos que llevaron al accionante a trasladarse a la ciudad de Bogotá se debían a hechos de delincuencia común y no al funcionamiento de grupos armados al margen de la ley. Al respecto manifestó en la resolución 110011078 de 2009 que:

“[...] se establece de manera objetiva y atendiendo rigurosamente al relato del declarante, que el traslado al que fue expuesto no se ocasionó por las circunstancias previstas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997, porque en su narración no se evidencia algún tipo de amenazas provenientes de los actores que se puedan enmarcar en la norma atrás citada. [...determinando...] que no se evidencia intimidación perpetrada en su contra por un actor armado ilegal y que implicara su salida forzosa, si no (SIC) que su desplazamiento se produjo de manera voluntaria generados (SIC) por problemas de tipo personal”53.

Finalmente, en la resolución 04928 del 24 de julio de 2009 se expuso como fundamento de la decisión que las disposiciones de la Ley 387 de 1997 no aplican a “desplazamientos generados por contratiempos de índole particular que tenga el administrado, respecto de una persona en particular, como se puede extraer de los hechos narrados en la declaración realizada de manera libre, voluntaria y sin presiones, que no enrostran ninguna de las circunstancias señaladas en la norma”55.

Sentados estos hechos, en opinión de esta Sala, Acción Social no desconoció los derechos del

accionante frente a su inscripción en el RUPD puesto que como bien se señaló reiteradamente por parte de la entidad, los hechos que motivaron el traslado del señor Juan Carlos Gamboa a la ciudad de Bogotá no enmarcan en las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. Recordemos que en la misma se define como desplazado a una persona que fruto del “[c]onflicto 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”. Ninguna de estas circunstancias comprende la ocurrencia de un accidente de tránsito o de intimidaciones a causa del mismo. Estos hechos no pueden ser calificados como otra cosa distinta a circunstancias comunes, pues es claro que ni la ocurrencia del accidente, ni las supuestas amenazas fueron motivados o generados de manera directa o indirecta por el conflicto armado.

Siendo esto así, la respuesta dada al accionante frente a su inscripción en el RUPD debía ser negativa, pues es claro que la Ley 387 de 1997 no pretendió salvaguardar los derechos e intereses de cualquier persona, que ante cualquier evento violento, o cualquier tipo de amenaza contra su integridad, decidiera trasladarse de un lugar a otro del país. Como se señaló anteriormente, la aplicación de esta normativa está supeditada a la ocurrencia de circunstancias propias del conflicto, y en igual medida, la protección que el Estado entrega a las víctimas del desplazamiento forzado debe ser destinada única y exclusivamente a paliar las nefastas consecuencias del conflicto armado interno, y no para servir como mecanismo de protección para las víctimas de la delincuencia común, que tienen otros mecanismos para salvaguardar su integridad y sus derechos.

Recuérdese que quien se desplaza lo hace “para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>56</sup>, no para escapar de una amenaza de origen común o de las consecuencias de un accidente de tránsito que, si bien puede tener graves implicaciones y la entidad suficiente para obligar a una persona a tomar determinadas decisiones, no puede ser susceptible de recibir la protección que por disposición legal se reserva para las víctimas del conflicto armado interno que son obligadas a dejar sus lugares de residencia por causa del mismo.

### 4.3. Conclusión.

Siendo esto así, es claro que la entidad se basó en razones objetivas y fundadas para considerar que el señor Juan Carlos Gamboa se trasladó desde Buenaventura hacia Bogotá no por razones vinculadas al conflicto -de acuerdo con el contenido del artículo 1 de la Ley 387 de 1997- sino a causas originadas en delitos de orden común, y para hacerlo, valoró de acuerdo con el postulado de buena fe<sup>57</sup> las declaraciones del accionante, dándoles credibilidad y validez a las mismas. Como consecuencia de lo anterior, denegó la inscripción en el RUPD por medio de decisiones motivadas que el actor pudo recurrir para obtener la reconsideración de la entidad, que ante el peso de las circunstancias debió confirmar la negativa, tanto en sede de reposición como de apelación. En este sentido, la actuación de Acción Social, en este caso concreto, se ajustó a la normativa aplicable y respetó los derechos del señor Juan Carlos Gamboa, por lo que no habría lugar a la tutela de los restantes derechos invocados por el actor ante la falta de vulneración de los mismos.

### 5. Razón de la decisión.

#### 5.1. Regla aplicada frente al derecho de petición.

\* La falta de notificación adecuada de los actos administrativos por medio de los cuales se resuelven los recursos de la vía gubernativa implica una vulneración al derecho de petición por desconocimiento de uno de los elementos de su núcleo esencial, como es el de poner en conocimiento del administrado la decisión tomada.

5.2. Regla aplicada frente al derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado mediante la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

\* Cuando las circunstancias que generan el traslado de una persona de su lugar de origen a otro dentro del territorio nacional tienen origen en circunstancias de orden común, es decir que no encuadran en aquellas contempladas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, lo procedente es negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero-. CONFIRMAR la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A, del 10 de septiembre de 2009 que confirmó la sentencia proferida el 5 de agosto de 2009 por el Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Segunda, que tuteló el derecho fundamental de petición del señor Juan Carlos Gamboa, por las razones expuestas en esta providencia.

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 contadas a partir de la notificación del presente fallo, efectúe las notificaciones de las resoluciones 110011078R del 9 de junio de 2009 y 04928 del 24 de julio de 2009, y en caso de ya haberlas hecho, comunique de manera inmediata tal circunstancia al juez de primera instancia, Juzgado 30 Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Segunda, aportando las constancias que permitan evidenciar que se cumplió con este requisito.

Tercero-. Por Secretaría General, líbrese la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 8 Cuaderno Principal.

2 Cabe recordar la redacción del artículo 1 de la Ley 387 de 1997:

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

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”. (Subrayas fuera del texto)

3 Ver: Folio 9 Cuaderno Principal.

4 Folio 10 Cuaderno Principal.

5 Folio 9 Cuaderno Principal.

6 Folio 11 Cuaderno Principal.

7 Folio 8 Cuaderno Principal.

8 Folio 8 Cuaderno Principal.

10 Folio 23 Cuaderno Principal.

- 11 Folio 26 Cuaderno Principal.
- 12 Folio 27 Cuaderno Principal.
- 13 Folio 6 Segundo Cuaderno.
- 14 Ver: Folio 51 Cuaderno Principal.
- 15 Folio 61 Cuaderno Principal.
- 16 Folio 70 Cuaderno Principal.
- 17 Folio 70 Cuaderno Principal.
- 18 Folio 22 Cuaderno Principal.
- 19 Folio 23 Segundo Cuaderno.
- 20 Ibíd.
- 21 Sentencia T-364/08
- 22 Sentencia T-821 de 2007. (Subrayas fuera del texto original)
- 23 Sentencia T-1002 de 2006.
- 24 Ver, entre otras, sentencias T-304 de 1994, T-051 de 2002. (subrayas fuera del texto original).
- 25 Sentencia T-377/2000.
- 26 Sentencia T-886 de 2000.
- 27 Ver, entre otras, sentencias T-047/2008, T-305/1997, T-490/1998 y T-180/2001.
- 28 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.
- 29 Sentencia T-294 de 1997.

30 Sentencia T-886 de 2000.

31 Ver Sentencia T-047/08. Igualmente las sentencias T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97 y T-1422/00, entre otras. Igualmente, así lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.

32 Sentencia T-047/2008.

33 Folios 26 y 27 Cuaderno Principal.

34 Folio 28 Cuaderno Principal.

35 Folio 29 Cuaderno Principal.

36 Recuérdese que el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 323 ordena que en el edicto se “anotará [por parte del] secretario las fechas y horas de su fijación y desfijación”.

37 Folios 5 a 7 Segundo Cuaderno.

38 Folio 22 Cuaderno Principal.

39 Ver, entre otras, Sentencias T-047/2008, T-305/1997, T-490/1998 y T-180/2001.

40 “La Corte Constitucional ha sostenido que, como regla general, la competencia para velar por el cumplimiento de los fallos de tutela y establecer la forma como éstos deben cumplirse, reposa en cabeza de los jueces de primera instancia, tal como fue señalado en Sentencia T-458 de 2003 con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra en los siguientes términos: ‘Como principio general, es el juez de primera instancia el encargado de hacer cumplir la orden impartida, así provenga de fallo de segunda instancia o de revisión, ya que mantiene la competencia hasta tanto no se cumpla la orden a cabalidad’” “ (Auto 265 de 2006), situación que encuentra fundamento en la interpretación del “contenido de los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, [y], aplicando el procedimiento y las medidas descritas en los artículo 23, 27 y 52 del precitado estatuto, aun en los casos en que la decisión es tomada por el juez de segundo grado o por la Corte Constitucional en sede de revisión” (Auto 010 de 2004).

41 Sentencia T-821 de 2007.

42 Al respecto ver: Sentencia T-821 de 2007, que definió estos criterios jurisprudenciales como los siguientes: “(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; (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”.

43 Se transcribe el pie de página contenido en la sentencia T-042 de 2009: “En el pronunciamiento citado, la Corte se basó, así mismo, en 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, Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998”. La importancia del registro ha sido resalta también en las sentencias T-328 de 2007, T-496 de 2007,, T-821 de 2007”

44 Entre otras ver sentencias T-468 de 2006,

46 Folio 8 Cuaderno Principal.

47 Sentencia T-327 de 2001.

48 Cita tomada de la T-821 de 2007.

49 Sentencia T-042 de 2009.

50 Ibíd.

51 Folio 8 Cuaderno Principal.

52 Folio 11 Cuaderno Principal. (subrayas fuera del texto)

53 Folio 8 Cuaderno Principal. (subrayas fuera del texto).

54 Folio 27 Cuaderno Principal.

55 Folio 6 Segundo Cuaderno.

56 Principios Rectores de los desplazamientos internos, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

57 Al respecto es indispensable aclarar que el hecho de valorar una declaración de acuerdo con el principio de buena fe no implica necesariamente acceder a las pretensiones del declarante, sino hacerlo sin sesgos y sin recurrir a interpretaciones que le impidan de manera injusta acceder al reconocimiento de su calidad de desplazado.