

Sentencia T-227/12

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

La acción de tutela resulta ser el mecanismo pertinente, idóneo y eficaz en todas aquellas situaciones en las que el titular del derecho y quien requiere su amparo es un desplazado, el cual, debido a la situación que afronta, se encuentra en un estado de indefensión y de debilidad manifiesta por lo que demanda de una actuación pronta, oportuna, positiva y activa por parte del Estado para la protección de sus garantías fundamentales menguadas por las amenazas de agentes externos con ocasión del conflicto armado interno que afronta el país o por cualquier otra situación que altera el orden público, sin embargo, y no obstante lo anterior, en tales casos y a pesar de la presunción de buena fe en favor del peticionario, le corresponde al juez de tutela evaluar las situaciones específicas y particulares de la persona para determinar el alcance de su protección.

INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Criterios y normas que deben tenerse en cuenta

Para que una persona sea considerada sujeto de especial protección constitucional en razón de su condición de desplazamiento, deben concurrir en ella el cumplimiento de unos supuestos, mencionados en abundante jurisprudencia de esta Corporación, que permiten que se configure la condición de desplazamiento

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrarlo

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

Se ha reiterado que la información que resulte contraria a la verdad, debe estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no puede aducirse con relación a asuntos accesorios que no desvirtúen la condición que se padece. La interpretación de la declaración de desplazamiento ha de regirse por la aplicación del principio de buena fe en

favor del desplazado y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba debe estar dirigida hacia la autoridad encargada de su inscripción y, de esta manera, la información que resulte contraria a la verdad tiene que estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no con argumentos que en nada lo controvierten.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Improcedencia de inscripción de desplazado por cuanto el accionante obtuvo pensión de vejez

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Improcedencia de inscripción por cuanto la accionante no aporta declaración de los hechos en que tuvo lugar su desplazamiento ni demuestra afectación del ánimo vital

Es claro que el material probatorio que obra en el expediente, no incorpora ninguna declaración rendida por la peticionaria de los hechos en que tuvo lugar su desplazamiento el cual pretende acreditar con las declaraciones rendidas por su padre en los años 1999 y 2000, las cuales, fueron desechadas para la inscripción mediante actos administrativos debidamente motivados y que se encuentran en firme. La declaración sobre los hechos determinantes del desplazamiento es un requisito sine qua non para proceder a estudiar la solicitud de inscripción por parte de la entidad encargada, la cual no se allegó por parte de la accionante, quien pretende que le tengan en cuenta las declaraciones rendidas por su padre y las cuales mediante previos actos administrativos motivados y en firme, fueron desechadas por cuanto se concluyó que faltaban a la verdad.

Referencia: expedientes T-3.207.168 y T-3.262.220 (Acumulados)

Accionantes: José Daniel Unda y Diana Alicia Ramírez Rivera

Demandado: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Cuarta de Revisi3n de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iv3n Palacio Palacio y Nilson El3as Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la revisi3n de los fallos de tutela proferidos por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro de los expedientes T-3.207.168 y T-3.262.220, al decidir las acciones constitucionales de tutela promovidas por el se3or Jos3 Daniel Unda y la se3ora Diana Alicia Ram3rez Rivera contra la Agencia Presidencial para la Acci3n Social y la Cooperaci3n Internacional, Acci3n Social.

Los presentes expedientes fueron escogidos para revisi3n por la Sala de Selecci3n N3mero Once por medio de Auto del 15 de noviembre del 2011 y repartidos a la Sala Cuarta de Revisi3n.

I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-3.207.168

1. La solicitud

El demandante, Jos3 Daniel Unda, interpuso acci3n de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acci3n Social y la Cooperaci3n Internacional, Acci3n Social, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al m3nimo vital, los cuales considera vulnerados por la mencionada entidad al no incluirlo junto con su n3cleo familiar, dentro del Registro 3nico de Poblaci3n Desplazada "RUPD, lo que le es necesario para obtener las ayudas humanitarias de emergencia que requiere.

2. Hechos

2.1. Afirma el accionante que vivi3 en el municipio de Villanueva, Casanare, durante aproximadamente 21 a3os, en compa3a de su esposa y su hija, quien padece una discapacidad permanente.

2.2. Se3ala que debido a las frecuentes amenazas de que eran objeto por parte de integrantes de un grupo paramilitar, se vieron obligados a abandonar su residencia y desplazarse el 13 de mayo de 2008, a la ciudad de Villavicencio, Meta.

2.3. Como consecuencia de su intempestivo desalojo se vieron afectadas sus garantías fundamentales, por lo que recurrió, a nombre propio y en favor de su núcleo familiar, ante la entidad demandada a solicitar la inclusión en el RUPD, con el propósito de obtener la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia a que tienen derecho.

2.4. Solicitud que le fue negada mediante Resolución No. 500013210 del 3 de septiembre de 2010, bajo el argumento según el cual, había faltado a la verdad en la declaración de los hechos que sobrevinieron y que lo obligaron a desplazarse.

2.5. Contra dicha decisión interpuso los recursos de ley, los cuales fueron resueltos confirmando la postura inicial y agregando además, que él se encuentra activo en la base de datos del FOSYGA en calidad de cotizante, hecho que permite desvirtuar la presunta afectación que alega.

II. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-3.262.220

1. La solicitud

2. Hechos

2.1. Refiere la accionante que residió en el municipio de El Dorado, Meta, hasta Diciembre de 1998, año en el cual se vio obligada a desplazarse junto con su núcleo familiar debido a las amenazas que les generaban miembros de la guerrilla y de grupos paramilitares.

2.2. Debido al desplazamiento del que fueron víctimas, su padre, el señor Heriberto Ramírez Beltrán, realizó dos declaraciones ante la Procuraduría 48 de Villavicencio con el propósito de obtener su inclusión en el RUPD. La primera, el 20 de enero de 1999, y, la segunda, el 10 de abril de 2000, peticiones que fueron negadas por parte de la entidad demandada, aduciendo que faltaban a la verdad.

2.3. Señala que el 12 de mayo de 2002, desapareció su padre cuando se desplazaba del municipio de El Dorado a Villavicencio, hecho que llevó a que su familia presentara una queja el 14 de mayo de 2002, ante el Comando de Policía de Cubarral, Meta y posteriormente, el 5 de agosto de 2008, su tío interpuso una denuncia penal ante la Fiscalía 14 Especializada de Villavicencio y solicitó la reparación integral.

2.4. Manifiesta la peticionaria que el 17 de agosto de 2011, insistió en su inclusión en el RUPD y en la de su hijo de 2 años, pero que su solicitud no tuvo acogida por parte de Acción Social, como quiera que a juicio de la entidad, se estaba fundamentando en las mismas declaraciones efectuadas por su padre años atrás, y las cuales habrían sido el sustento de la negativa inicial por cuanto se concluyó, en su momento, que en dichos relatos se faltaba a la verdad. También se adujo que la actora no habría realizado el trámite administrativo propio exigido por la ley para estudiar su solicitud. Contra la anterior decisión no interpuso recurso alguno.

3. Pruebas

En el expediente T-3.207.168 obran las siguientes pruebas:

* Copia de la Resolución No. 500013210 del 3 de septiembre de 2010, proferida por Acción Social (Folio 20 del cuaderno 2).

* Copia de la diligencia de notificación personal (Folio 21 del cuaderno 2).

* Copia del recurso de reposición y en subsidio apelación, interpuesto por el señor Unda contra la Resolución No. 500013210 de 2010 (Folios 22 y 23 del cuaderno 2).

* Copia de la respuesta al recurso de reposición (Folio 24 al 27 del cuaderno 2).

* Copia de la Resolución No. 09827 del 6 de diciembre de 2010, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación (Folios 28 al 31 del cuaderno 2).

* Copia de la diligencia de notificación personal (Folio 32 del cuaderno 2).

* Copia de la cédula de ciudadanía del señor José Daniel Unda (Folio 33 del cuaderno 2).

* Certificación original proferida por Humanavivir EPS (Folio 34 del cuaderno 2).

* Copia de afiliación como cotizante expedida por SaludCoop EPS (Folio 35 del cuaderno 2).

- * Copia de certificaci3n laboral, proferida por el gerente de Cooptraspalmas (Folio 36 del cuaderno 2).
- * Copia de certificaci3n proferida por el Administrador del Sistema de Identificaci3n y Clasificaci3n de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales del Sisben (Folio 37 de cuaderno 2).
- * Copia del historial de semanas cotizadas a pensiones expedido por la Vicepresidencia de Pensiones del Instituto de Seguro Social (Folio 38 al 43 del cuaderno 2).
- * Copia de la historia cl3nica del se±or Jos© Daniel Unda (Folio 44 al 55 del cuaderno 2).
- * Fotocopia de la c©dula de ciudadan3a de la se±ora Ernestina Gaucha Ram3rez (Folio 56 del cuaderno 2).
- * Fotocopia de la c©dula de ciudadan3a de Edilia Unda Gaucha (Folio 57 del cuaderno 2).
- * Copia del Registro Civil de Nacimiento de Edilia Unda Gaucha (Folio 58 del cuaderno 2).
- * Copia de certificaci3n m3dica expedida por el doctor Roberto Ortega en la que consta el estado de salud de Edilia Unda Gaucha (Folio 59 del cuaderno 2).
- * Certificaci3n original del estado de salud de Edilia Unda Gaucha, expedida por el neur3logo Agust3n Guti3rrez Garavito (Folio 60 del cuaderno 2).
- * Listado de medicamentos prescritos de por vida a la joven Edilia Unda Gaucha (Folio 61 del cuaderno 2).
- * Copia de la historia cl3nica de urgencias de Edilia Unda (Folio 62 al 64 del cuaderno 2).
- * Copia de la hoja quir3rgica expedida por SaludCoop EPS (Folio 65 del cuaderno 2).
- * Copia del control de signos vitales de Edilia Unda (Folio 67 del cuaderno 2).
- * Copia de la evoluci3n cl3nica de Edilia Unda Gaucha (Folio 68 al 78 del cuaderno 2).
- * Concepto proferido por la junta m3dica con relaci3n al estado de salud de Edilia Unda (Folio 79 del cuaderno 2).

- * Copia de valoración por parte del departamento de anestesia (Folio 81 del cuaderno 2).
- * Copia del consentimiento para intervención quirúrgica y procedimientos especiales (Folios 82 y 83 del cuaderno 2).
- * Control de anestesia (Folios 84 y 85 del cuaderno 2).
- * Copia de control de líquidos (Folio 86 del cuaderno 2).
- * Remisión a Edilia Unda a la clínica SaludCoop Llanos (Folio 87 del cuaderno 2).
- * Hoja de medicamentos de Edilia Unda (Folio 90 del cuaderno 2).
- * Copias de las notas de enfermería (Folios 91 al 94 del cuaderno 2).
- * Copia del recetario de Edilia Unda (Folios 95 y 96 del cuaderno 2).
- * Copia de los resultados de laboratorio de la señora Unda Gaucha (Folio 97 del cuaderno 2).

En el expediente T-3.262.220 obran las siguientes pruebas:

- * Copia de la declaración rendida el 10 de abril del 2000, ante la Procuraduría 48 de Villavicencio (Folio 6 al 8 del cuaderno 2).
- * Copia de la declaración rendida el 20 de enero de 1999, ante la Procuraduría 48 de Villavicencio (Folio 9 del cuaderno 2).
- * Copia de la respuesta a la petición elevada a la Policía Nacional, informando que se realizó solicitud de desaparición del señor Heriberto Ramírez Beltrán por parte de su hermano Jairo Humberto Ramírez Beltrán (Folio 10 del cuaderno 2).
- * Copia del informe policial de la denuncia (Folio 11 del cuaderno 2).
- * Copia de la denuncia de desaparición del señor Heriberto Ramírez Beltrán (Folio 12 al 14 del cuaderno 2).
- * Copia de la ficha socioeconómica de justicia y paz expedida por parte de la Dirección

Nacional de Defensoría Pública (Folio 16 del cuaderno 2).

* Copia del registro civil de nacimiento de Fran Sebastián Morales Ramírez (Folio 17 del cuaderno 2).

* Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Diana Alicia Ramírez Rivera (Folio 18 del cuaderno 2).

4. Respuesta de las entidades accionadas

4.1. Expediente T-3.207.168

Por intermedio de apoderada judicial, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, dio respuesta a la demanda presentada por el señor José Daniel Unda, y frente al particular manifestó que no le han vulnerado ningún derecho fundamental pues la negativa a la solicitud de inclusión en el RUPD se fundamenta en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, numeral 1, el cual señala que no procede su registro cuando la declaración resulte contraria a la verdad, ello debido a que según la información ofrecida por el demandante, fue desplazado del casco urbano del municipio de Villanueva, Casanare, luego de habitar en ese lugar durante más de 21 años, por presuntas intimidaciones de grupos armados ilegales que lo llevaron a que se dirigiera a la ciudad de Villavicencio, Meta, pero dichos hechos generan unas inconsistencias, pues según la información suministrada por la base de datos del FOSYGA, el señor Unda tenía la calidad de afiliado cotizante en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, por intermedio de SaludCoop EPS, en las fechas previas al desplazamiento, en la ciudad de Villavicencio, y en ese orden de ideas, faltaba a la verdad y al principio de la buena fe, ya que con dicha información era vinculado el accionante con otro lugar del territorio nacional diferente al que señalaba habitaba en las fechas en que tuvo lugar el desplazamiento.

Adicionalmente, agregó que se ataca por medio de tutela un acto administrativo en firme, pues ya fueron agotados y resueltos todos los recursos de ley que contra el mismo procedían, confirmando la decisión inicial, por lo que no es procedente su amparo por este mecanismo dado que el afectado cuenta con otro medio judicial a su alcance para acceder a lo pretendido y solicitar la nulidad del acto administrativo.

4.2. Expediente T-3.262.220

Por tanto, para la entidad demandada, a la accionante lo que le corresponde es acudir ante el ministerio público con el propósito de declarar el presunto desplazamiento del que se alega fue víctima y, de esta forma, seguir el trámite previsto en el artículo 9° del Decreto 2569 de 2000, para efectos de determinar si es procedente o no su inclusión dentro del RUPD.

Finalmente, manifiestan que no se puede acceder a lo pretendido pues la peticionaria no ha realizado el trámite que la ley prevé para estos casos, y mal haría entonces el juez de instancia en conceder el amparo sin el cumplimiento, por parte de la peticionaria, de los requisitos mínimos que la ley le exige, como lo es haber realizado la declaración de los hechos que le sobrevinieron.

lii. Decisión judicial QUE SE REvisa

1. Expediente T-3.207.168

1.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia proferida el 8 de julio de 2011, denegó el amparo solicitado por el señor José Daniel Unda, argumentando que dentro del material probatorio que obra en el expediente se evidencia que para la fecha en la que se alega fueron desplazados residían en un lugar diferente al que adujeron se vieron obligados a abandonar, hecho que contradice la verdad y constituye causal suficiente para denegar la inclusión en el RUPD, de conformidad con el numeral 1°, del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

Agrega el fallador, que dentro del plenario no se demuestra que el actor se encuentre enfrentando condiciones críticas que permitan inferir que está ante una condición que amenaza sus derechos fundamentales y que lo ponen ante un perjuicio irremediable.

1.2. Impugnación

El anterior fallo fue impugnado por el actor el 11 de julio de 2011, sin que fuera motivada la alzada.

1.3. Decisión de segunda instancia

Mediante providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, el 3 de agosto de 2011, fue confirmada la decisión de primera instancia al considerar que si bien la causal de exclusión del RUPD por faltar a la verdad debe ser interpretada bajo la orientación del principio de la buena fe en favor del desplazado, lo que conduce a la inversión de la carga de la prueba hacia la entidad y, por ende, es deber de ella probar si las afirmaciones del declarante son ciertas o si, por el contrario, no existe situación de desplazamiento, lo cierto es que, a juicio del juzgador, Acción Social, en el actual caso, dio cumplimiento a dicha facultad y logró, luego del estudio del caso, establecer y concluir que la declaración dada por el señor Unda era contraria a la verdad por lo que desvirtuó el principio de la buena fe que recae en su favor.

Adicionalmente, con la inconsistencia encontrada se evidenció que el actor posee capacidad económica, al tener la calidad de afiliado como cotizante en el sistema general de seguridad social en salud, por intermedio de Saludcoop EPS, lo que permite demostrar que no requiere con urgencia de las ayudas humanitarias pretendidas.

Para finalizar, se alía el ad quem que con los argumentos expuestos por el demandante al momento de sustentar los recursos interpuestos contra el acto administrativo que le negó la inclusión, no logró desvirtuar ninguna de las razones de la negativa inicial y, por tanto, no se puede acceder a su petición.

2. Expediente T-3.262.220

2.1. Decisión de primera instancia

Mediante providencia del 31 de agosto de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, negó las pretensiones de la demandante, al considerar que no ha agotado el trámite administrativo obligatorio, tendiente a obtener la inscripción en el RUPD, pues no realizó la respectiva declaración juramentada de los hechos que le sobrevinieron y que la obligaron a desplazarse del municipio que habitaba en compañía de su núcleo familiar.

Ello con sustento en que únicamente allegó para efectuar el trámite administrativo correspondiente las declaraciones que había realizado su progenitor cerca de once años atrás, las cuales habían servido de sustento inicial para negar la inclusión, pues aquel faltó a la verdad en el relato de los hechos.

2.2. Impugnación

2.3. Decisión de segunda instancia

El Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia del 27 de septiembre de 2011, confirmó la decisión de primera instancia al considerar que no se puede obviar por medio de tutela, la presentación de un trámite propio de la persona que manifiesta encontrarse afrontando una condición de desplazamiento y el cual es indispensable, según la ley, como lo es la declaración juramentada de los hechos que le sobrevinieron.

IV. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA CORTE

1. Para la Sala fue menester recolectar algunas pruebas con el propósito de verificar hechos relevantes de los procesos en referencia y mejor proveer. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General, OFICINESE a los señores José Daniel Unda y Diana Alicia Ramírez Rivera para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de este Auto, se presenten:

1. Si actualmente se encuentra laborando y, en caso afirmativo, indique quién es su empleador, cuál es el monto del salario devengado y bajo qué modalidad contractual o vinculación legal se halla. En caso contrario indique cuáles son las fuentes de sus ingresos y el monto de ellos.

2. Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos?

3. Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de donde derivan sus ingresos

económicos y si tienen alguna profesión, arte u oficio?

4. Cuáles son sus actuales condiciones económicas y las de su núcleo familiar?

5. Informe si se encuentra afiliado a alguna entidad de salud y si es en calidad de cotizante o beneficiario.

6. Si es dueño de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos?

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.  1

Mediante oficio recibido por esta Corporación el 6 de febrero de 20122, el señor José Daniel Unda dio respuesta a los requerimientos elevados y frente al particular, señaló que no se encuentra laborando y que tiene dos personas a cargo, su esposa y su hija de 30 años, quien padece de una discapacidad permanente. Igualmente agregó, que en la actualidad deriva su sustento y el de su familia de una pensión de vejez que le fue reconocida y no tiene ingreso adicional alguno por cuanto no desarrolla ninguna profesión, arte u oficio, siendo por tanto el reconocimiento pensional del que es beneficiario, su única fuente de ingresos económicos para suplir sus necesidades básicas, habida cuenta que su esposa está próxima a cumplir 60 años y debido a su avanzada edad no cuenta con un trabajo, además, su hija presenta una enfermedad que la imposibilita para desempeñar alguna actividad económica y su único hijo varón no le colabora con sus gastos.

La señora Diana Alicia Ramírez Rivera guard  silencio a los requerimientos elevados por este Tribunal.

1. Mediante Auto del 17 de febrero de 20123, el Magistrado Sustanciador consideró necesario vincular al proceso al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y ponerlo en conocimiento del contenido de las demandas de tutela que obran en los expedientes T-3.207.168 y T-3.262.220, para que se pronuncie respecto de los hechos y las pretensiones que en ellas se plantean o, en todo caso, actúe en los t rminos previstos en el numeral 9 del art culo 140 del C digo de Procedimiento Civil. En consecuencia, resolvió

lo siguiente:

â€œPRIMERO.- ORDENAR que por conducto de la SecretarÃa General de esta CorporaciÃ³n se ponga en conocimiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el contenido de las demandas de tutela que obran en los expedientes T- 3.207.168 y T-3.262.220, para que, dentro de los tres (3) dÃas siguientes a la notificaciÃ³n del presente Auto, se pronuncie respecto de los hechos y las pretensiones que en ellas se plantean o, en todo caso, actÃe en los tÃrminos previstos en el numeral 9 del artÃculo 140 del CÃdigo de Procedimiento Civil.

Para efectos de su pronunciamiento, allegar las pruebas documentales que considere pertinentes.â€

Frente a lo cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social guardÃ³ silencio.

V. FUNDAMENTOS JURÃDICOS DE LA SALA

1. Competencia

A travÃs de esta Sala de RevisiÃ³n, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos acumulados de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artÃculos 86 y 241, numeral 9Âº, de la ConstituciÃ³n PolÃtica, en concordancia con los artÃculos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Le compete a esta Sala de RevisiÃ³n establecer si AcciÃ³n Social vulnerÃ³ los derechos fundamentales invocados por los accionantes al no incluirlos en el Registro Ãnico de PoblaciÃ³n Desplazada por la causal 1 prevista en el artÃculo 11 del Decreto 2569 del 2000.

La Sala, para efectos de resolver los casos planteados, abordarÃ; los siguientes temas: (i) reiteraciÃ³n jurisprudencial de la protecciÃ³n a la poblaciÃ³n en situaciÃ³n de desplazamiento forzado y los (ii) criterios que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripciÃ³n en el Registro Ãnico de PoblaciÃ³n Desplazada, para luego resolver los casos concretos.

3. La protecciÃ³n a la poblaciÃ³n en situaciÃ³n de desplazamiento forzado. ReiteraciÃ³n

Jurisprudencial

Como es sabido, en abundante jurisprudencia de este tribunal se ha señalado y reconocido que las personas víctimas del desplazamiento gozan de una acentuada y reforzada protección constitucional que las hace acreedoras de un especial y mayor amparo por parte de los jueces de tutela⁴, pues debido al conflicto armado interno de que es objeto nuestro país se ven expuestas a unas condiciones de vulnerabilidad y debilidad originadas en el abandono intempestivo de su vivienda y por la toma de decisiones repentinas con el propósito de salvaguardar sus vidas, hecho que las lleva a que afronten condiciones extremas para su subsistencia.

Por lo anterior, y con ocasión del inminente daño al que se ven expuestas sus garantías constitucionales, principalmente al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, es procedente que se recurra al amparo de tutela con el fin de velar por la protección de sus derechos fundamentales, cuando por ocasión al desplazamiento se atenten contra los mismos, con el fin de obtener las ayudas humanitarias de emergencia con las que pueden menguar la afectación a sus ya deterioradas condiciones.

Frente al particular, este tribunal en Sentencia T-821 de 20075, señaló³:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes”

No obstante lo anterior, se ha señalado que el juez constitucional debe ponderar cada caso y evaluar las circunstancias fácticas que afronta la persona que requiere el amparo por este mecanismo para determinar si es o no procedente acceder a lo pretendido en sede de tutela. Al respecto, la Sentencia T-299 de 20096, señaló³:

“La Corte Constitucional ha considerado que para el caso de la población desplazada,

dado que se trata de sujetos de especial protección que se encuentran en un estado especial de vulnerabilidad, aún si existieren otros mecanismos jurídicos de protección, la tutela constituye un medio de defensa adecuado para conjurar su situación, por lo que corresponde al juez de tutela evaluar en cada caso concreto las circunstancias en que se encuentra el titular de los derechos invocados. (Subrayado por fuera del texto original)

En síntesis, la acción de tutela resulta ser el mecanismo pertinente, idóneo y eficaz en todas aquellas situaciones en las que el titular del derecho y quien requiere su amparo es un desplazado, el cual, debido a la situación que afronta, se encuentra en un estado de indefensión y de debilidad manifiesta por lo que demanda de una actuación pronta, oportuna, positiva y activa por parte del Estado para la protección de sus garantías fundamentales menguadas por las amenazas de agentes externos con ocasión del conflicto armado interno que afronta el país o por cualquier otra situación que altera el orden público, sin embargo, y no obstante lo anterior, en tales casos y a pesar de la presunción de buena fe en favor del peticionario, le corresponde al juez de tutela evaluar las situaciones específicas y particulares de la persona para determinar el alcance de su protección.

4. Criterios que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Reiteración de jurisprudencia

Para que una persona sea considerada sujeto de especial protección constitucional en razón de su condición de desplazamiento, deben concurrir en ella el cumplimiento de unos supuestos, mencionados en abundante jurisprudencia⁷ de esta Corporación, que permiten que se configure la condición de desplazamiento, así:

• i) la migración de su lugar de residencia, dentro de las fronteras del país, y ii) que la misma, haya sido causada por hechos de carácter violento. ⁸

Son precisamente estos elementos los que generan la afectación de las garantías constitucionales, pues para las personas que los afrontan les implica el abandono de su residencia y con ello, el dejar todas aquellas actividades habituales que les permiten obtener recursos económicos para su congrua subsistencia, su vivienda y su territorio, con el objetivo de salvaguardar su vida y su integridad personal de las amenazas que recaen sobre ellos por parte de grupos al margen de la ley con ocasión del conflicto armado interno o por cualquier otra circunstancia que altere el orden público.

De esta manera, se reconoció por esta Corte, que cuando una persona se encuentra en condición de desplazamiento, adquiere el derecho para que se le reconozca su condición y por ende goza de todas las prerrogativas que de dicho reconocimiento se deriven. Dentro de las que se destacan: recibir una protección especial por parte del Estado y acceder a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, ya sea en forma individual o junto con su núcleo familiar.

Así las cosas, y con el propósito de brindar de manera efectiva dicha protección especial a la población desplazada, el legislador colombiano, por intermedio de la Ley 387 de 1997, creó un programa de atención a dicho sector poblacional, el cual inicia con la inscripción de los desplazados en el RUPD, para que de esta manera puedan acceder a las ayudas estipuladas en la ley. En este sentido, la Corte ha indicado que el registro debe tener lugar siempre y cuando la persona se encuentre en las condiciones materiales que permiten configurarlo, dado que se trata de un acto declarativo y no constitutivo, por lo cual la entidad encargada de realizar el registro se debe limitar a constatar la existencia del desplazamiento y reconocer la condición, si ella efectivamente tuvo lugar, por lo que no puede entonces denegarlo aduciendo razones que en nada desvirtúan el desplazamiento. Frente a esta última situación, en caso de presentarse, le es posible al juez constitucional desvirtuarla en el trámite del proceso y ordenar el reconocimiento pretendido, situación reconocida entre otras por este Tribunal así:

“La situación de desplazamiento interno, no es algo que dependa de una decisión administrativa adoptada por la Agencia Presidencial para la Acción Social o quien hiciera sus veces. Esta Agencia se limita simplemente a constatar la existencia de tal situación, es decir, a reconocerla. Por lo tanto, si la decisión de la Agencia es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales respectivos, otra autoridad competente – como el juez de tutela – puede desvirtuarla y ordenar el reconocimiento negado.”

De esta manera, cuando se demuestren y se corroboren las circunstancias que acreditan la situación de desplazamiento, le corresponde indefectiblemente a Acción Social o a la entidad encargada, realizar la inscripción del desplazado en el RUPD, sin embargo, en caso de que se niegue a hacerlo, le es posible al juez constitucional, una vez desvirtuadas las consideraciones expuestas como sustento de la negativa, ordenar el reconocimiento pretendido en sede de tutela.

“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, el principio de favorabilidad, el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”

Del mismo modo, el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000³, indica una serie de eventos en los cuales no procede la inscripción como declarante en el RUPD, así: i) cuando la declaración resulte contraria a la verdad; ii) 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, iii) cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un año de acaecidas las circunstancias que motivaron el desplazamiento.”

De esta forma, la Corte se pronunció con relación a la primera causal de exclusión, señalando que para que sea procedente negar la solicitud de registro aduciendo que el desplazado ha realizado una declaración contraria a la verdad de los hechos que le sobrevinieron, el funcionario encargado de hacer la valoración de la declaración debe tener en cuenta y hacer aplicación del principio de la buena fe del desplazado y, por ende, es deber entonces de la entidad encargada de su inscripción, demostrar que las afirmaciones del desplazado no son ciertas o verídicas y que con tales errores se desvirtúa la existencia de su condición.

Así, se ha reiterado que la información que resulte contraria a la verdad, debe estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no puede aducirse con relación a asuntos accesorios que no desvirtúan la condición que se padece. Al respecto esta Corporación manifestó:

“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. 14

En conclusión, la interpretación de la declaración de desplazamiento ha de regirse por la aplicación del principio de buena fe en favor del desplazado y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba debe estar dirigida hacia la autoridad encargada de su inscripción y, de esta manera, la información que resulte contraria a la verdad tiene que estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no con argumentos que en nada lo controvierten.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala resolverá los casos concretos.

5. Análisis de los casos concretos

5.1. Expediente T-3.207.168

El señor José Daniel Unda afirma que Acción Social vulnera sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, al no reconocerlo como persona en situación de desplazamiento por la violencia y, en consecuencia, al no incluirlo en el Registro Único de Población Desplazada, lo que le permitiría acceder a los beneficios que de ello se derivan.

El actor rindió declaración juramentada en la que expresó haber sido víctima, junto con su familia, de amenazas directas por parte de grupos al margen de la ley, lo que les implicó que el 1º de mayo de 2008, se vieran forzados a migrar del municipio de Villanueva a la ciudad de Villavicencio, y con dicha decisión, abandonar su casa, sus enseres, y todas aquellas actividades económicas que le permitían obtener recursos para su sustento diario.

Sin embargo, el 3 de septiembre de 2010, por medio de la Resolución No. 500013210, Acción Social determinó que no era posible realizar la inscripción del actor y de su familia en el correspondiente registro, ya que la declaración de los hechos suministrada por el peticionario resultaba contraria a la verdad y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, tal conducta constituye una causal válida para tal decisión pues, según la entidad accionada, consultó con el número de identificación del señor José Daniel Unda la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantías, FOSYGA, y constató que el declarante se encontraba afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el régimen contributivo, en la ciudad de Villavicencio, por intermedio de Saludcoop EPS, en las fechas anteriores y posteriores al desplazamiento, lo que para ellos es una clara contradicción de tiempo y lugar respecto de las circunstancias que manifestó, ya que con dicha inconsistencia eran ubicados en otra ciudad distinta de la que se alegaron habitaban y que fueron obligados a abandonar.

Ahora bien, una vez valorado el material probatorio allegado al expediente por parte del peticionario, se evidencia que en la actualidad goza de los ingresos obtenidos por el reconocimiento de una pensión de vejez de la que manifestó es beneficiario y de la cual deriva su sustento y el de su familia pues por intermedio de ella suplen sus necesidades básicas y de esta forma, para la Sala se encuentran superadas las condiciones de vulnerabilidad que le generaba la afectación de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, generadas por no contar con unos ingresos económicos mínimos, derechos que resultaron afectados por la condición de desplazamiento a la que se vieron sometidos, pues perdieron las actividades que les generaba ingresos, situación que, en sí misma, constituye la razón de fondo para solicitar la inscripción en el RUPD, pues con la inclusión en dicho registro pretendían les fueran suministradas unas ayudas o recursos económicos para menguar el daño financiero que le generó el desalojo intempestivo de su vivienda y de su ciudad, lo cual es innecesario en la actualidad, como quiera que cuenta con una fuente económica que le permite su autosostenimiento y continuar con los servicios de salud en el régimen contributivo.

En este sentido debe tenerse en cuenta que, como se ha indicado en abundante jurisprudencia de esta Corporación, la finalidad de la inscripción en el RUPD es verificar las condiciones de desplazamiento para proceder a otorgarle a sus víctimas las ayudas humanitarias de emergencia y evitar así la afectación de sus garantías constitucionales

que se encuentran en peligro con el abandono de todas aquellas fuentes laborales que les generaban ingresos para su subsistencia, hasta tanto logren unas condiciones que les permitan su propio sostenimiento.

En consecuencia, esta Sala de Revisión, procederá a confirmar la decisión de segunda instancia, por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

6.2. Expediente T.3.262.220

Versa sobre la solicitud de inclusión en el RUPD elevada ante Acción Social, por parte de la señora Diana Alicia Ramírez Rivera, con el fin de que le sean suministradas las ayudas humanitarias de emergencia que considera le deben ser entregadas con ocasión del desplazamiento del cual fue víctima en el año 1998.

Frente al particular, se alega que fue obligada a migrar de su lugar de residencia, ubicado en el municipio de El Dorado, Casanare, a la ciudad de Villavicencio, Meta, cuando tenía 11 años de edad en compañía de su núcleo familiar, debido a las fuertes presiones y amenazas de que eran objeto por miembros de grupos al margen de la ley.

Igualmente manifestó que su padre procedió a rendir declaraciones de los hechos que les sobrevinieron en 2 oportunidades distintas, la primera, en el año de 1999 y, la segunda, en el año 2000, con el fin de que fueran inscritos en el RUPD, solicitudes que le fueron negadas, mediante actos administrativos motivados, por cuanto, a juicio de la entidad encargada, faltaban a la verdad en el relato de los hechos acontecidos. Decisiones que cobraron firmeza.

Ahora bien, en la actualidad la peticionaria cuenta con 24 años de edad y solicita nuevamente la inclusión en el registro, junto con su hijo Fran Sebastián Morales Ramírez, de 2 años de edad, fundamentando su petición en los hechos que le habrían sucedido en su infancia, a lo que no accedió la entidad demandada, por considerar que su solicitud se fundamentaba en el relato que habría realizado su padre aproximadamente 10 años atrás, mediante declaraciones juramentadas, las cuales una vez estudiadas y valoradas, se determinó, en su momento, que no eran viables para lograr la inscripción por concurrir en ellas causales que lo impedirían contempladas en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

Así las cosas, para la entidad encargada de la inscripción, la solicitud de la peticionaria carece de fundamento, pues las declaraciones con las que sustenta su actual petición, fueron el fundamento para que le negaran las solicitudes de su padre con anterioridad, decisiones que se encuentran en firme, por lo que le corresponde acudir nuevamente a declarar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que determinaron su desplazamiento, para que procedan a constatar los hechos y, si se comprueban, incluirla en el registro.

Para la Sala, es claro que el material probatorio que obra en el expediente, no incorpora ninguna declaración rendida por la peticionaria de los hechos en que tuvo lugar su desplazamiento el cual pretende acreditar con las declaraciones rendidas por su padre en los años 1999 y 2000, las cuales, fueron desechadas para la inscripción mediante actos administrativos debidamente motivados y que se encuentran en firme.

La declaración sobre los hechos determinantes del desplazamiento es un requisito sine qua non para proceder a estudiar la solicitud de inscripción por parte de la entidad encargada, la cual no se allegó por parte de la accionante, quien pretende que le tengan en cuenta las declaraciones rendidas por su padre y las cuales mediante previos actos administrativos motivados y en firme, fueron desechadas por cuanto se concluyó que faltaban a la verdad.

De esta manera, si bien no se le puede exigir a las personas víctimas del desplazamiento trámites administrativos que constituyan barreras para acceder a los servicios y a las ayudas que le corresponde al Estado brindarles con ocasión a sus críticas condiciones económicas, psicológicas y sociales, entre otras, que afrontan debido al intempestivo desalojo de su residencia y de su territorio, lo cierto es que existe un ánimo de carga que debe cumplir para poder ingresar al registro y a los auxilios que la ley le otorga, como lo es rendir una declaración juramentada de los hechos que se vio obligada a afrontar.

En ese sentido, no es viable para esta Sala de Revisión acceder a la solicitud de la actora, pues, además de no cumplir con el mencionado trámite, no demostró en modo alguno la afectación a su ánimo vital que se alega presenta, la cual, si bien es una consecuencia inmediata y lógica que acarrea la condición de desplazamiento, en la mayoría de los casos, lo cierto es que con el transcurso prolongado de tiempo, se puede desvirtuar la presunta afectación de su garantía fundamental, pues, resulta apenas obvio, que cuenta con alguna fuente de recursos que de algún modo le han permitido suplir sus necesidades

básicas por cerca de 6 años, luego del cumplimiento de la mayoría de edad, y por cerca de 13 años luego de su desplazamiento, lo cual aun cuando no constituye la principal razón de la negativa del actual caso, sí genera una duda que no fue despejada por la peticionaria, ello a pesar, de los requerimientos elevados por esta Corporación, mediante Auto del 23 de enero de 2012, frente a los cuales guardó silencio.

No obstante lo anterior, se aclara a la peticionaria que la presente decisión no constituye una negativa a su inscripción, pues para proceder a ella, debe acreditar ante la entidad correspondiente, el cumplimiento de los requisitos mínimos que la ley le exige, esto es, rendir la declaración de los hechos que le sobrevinieron y que originaron su desplazamiento, para que de esta manera, pueda ser estudiada su solicitud por la entidad encargada y de comprobarse la veracidad de sus afirmaciones, se efectuará su inclusión en el RUPD. Tal como se ha señalado en la parte motiva de esta providencia, dicho estudio debe ser adelantado con el fin de verificar la condición de desplazamiento y no puede ser negado con sustento en situaciones accesorias que no contradicen los hechos vividos por la accionante y que generaron su desplazamiento.

En este orden de ideas, esta Sala de Revisión concluye que lo pretendido en la acción de tutela presentada por la señora Diana Alicia Ramírez Rivera, no es procedente, puesto que no ha rendido la declaración juramentada que la ley le exige para proceder a realizar la inscripción en el RUPD y, en ese sentido, no es posible ordenar su inscripción sin el cumplimiento de los requisitos mínimos que debe acreditar.

Por tanto, esta Sala de Revisión, confirma el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, bajo el entendido de que no se acreditó el cumplimiento de los supuestos que la ley exige, sin que ello obste para que la peticionaria acredite la condición de desplazada, que dice tener con el lleno de los requisitos que al efecto se requieren y así obtener su inclusión en el RUPD y acceder a los beneficios que le corresponden.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 3 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que a su vez confirmó³ la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, que denegó³ la solicitud del señor José Daniel Unda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia del 27 de septiembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que a su vez confirmó³ la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, que denegó³ la solicitud de la señora Diana Alicia Ramírez Rivera, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Por Secretaría, librense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁNCHEZ DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 23 del cuaderno 1.

2 Folios 29 y 30 del cuaderno1.

3 Folios 34 y 35 del cuaderno 1.

4 Al respecto, ver entre otras las Sentencias T-106 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Sentencia T-506 de 2008, M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

5 M. P. Catalina Botero Marino (E).

6 M. P. Mauricio González Cuervo.

7 Al respecto ver, entre otras las Sentencias T-042 de 2009, M. P. Jaime Córdoba Triviño, T-284 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

8 Supuestos mencionados en la Sentencia T-042 de 2009, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

9 Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

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

11 Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P. (E). Catalina Botero Marino.

13 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.”

14 Corte Constitucional, Sentencia T 327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.