

Sentencia T-265/10

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

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Finalidad

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

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance de la causal de no inscripción prevista en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 respecto a la inexistencia de las circunstancias de hecho

POBLACION DESPLAZADA Y PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Elemento primordial en los principios que deben conducir a la interpretación de las normas acerca del desplazamiento/PRINCIPIO DE LA BUENA FE Y CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Corresponde a las autoridades competentes probar que la persona no tiene calidad de desplazado

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

sumaria, en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad. No es necesario, así, la certeza de los hechos ocurridos como si se tratara de un juicio ordinario, pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Móviles de la causa violenta que originó el desplazamiento deben ser probados por el Estado por ser éste el titular en el ejercicio de la acción investigativa

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Acción Social deberá realizar inscripción en el RUPD y acceder a las ayudas humanitarias a que tiene derecho

Referencia: expediente T-2.445.104

Acción de tutela instaurada por María de Jesús Mosquera Murillo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil diez (2010)

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

dentro del trámite de revisión del fallo emitido en primera instancia por el Juzgado Décimo Tercero Penal del Circuito de Medellín.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

María de Jesús Mosquera Murillo presentó acción de tutela contra la Agencia Presidencial para

la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la inscripción como persona víctima del desplazamiento forzado y al acceso a la ayuda humanitaria que de esta condición se deriva.

Señaló la demandante que “en el año 1996 el día del padre estábamos mi compañero y yo, celebrando en una tabernita, cuando unos encapuchados (sic) y lo sacaron a él, mientras que otros de ellos me tenían rodeada a mi apuntándome con sus armas, a él lo sacaron y afuera del establecimiento le pegaron dos tiros en la cabeza causándole la muerte, a mi me dijeron que me tocaba salir del barrio y guardar silencio de lo ocurrido, porque si no también me mataban a mi y a mis hijos”, razón por la cual, según señaló, sólo hasta el 29 de mayo de 2009 denunció los hechos.

Afirmó la accionante que es madre cabeza de familia, que vive con sus cuatro hijos, su nieta, su madre y una hermana que es discapacitada mental, y que, solicitada su inclusión y la de su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, la entidad accionada decidió no inscribirla el 25 de junio de 2009, determinación de la que señaló haber tenido conocimiento hasta el 26 de agosto de 2009.

Manifestó que el hecho de que no supiera si la muerte de su compañero la había ocasionado “la guerrilla o de los paramilitares, sino que solo [s]e hubiera dado cuenta que era un grupo armado encapuchado, eso no tiene por qué servir de causa para no incluirme como desplazada; además tampoco supe por qué lo asesinaron, ya que mi compañero no estaba vinculado con ningún grupo, pero ellos asesinaban a todos los que se vinculaban con ellos y esto hacía parte de la guerra” y señaló que “existe certificación de la Fiscalía en la que se deja constancia que el caso de mi esposo SE ENCUENTRA EN TRÁMITE DE JUSTICIA, PAZ Y REPARACIÓN POR HABER SIDO VÍCTIMA DEL BLOQUE METRO DE LOS PARAMILITARES (...)”.

Coadyuvó a esta acción de tutela la Defensoría del Pueblo- Regional Antioquia (fl. 13 cdno. tutela).

2. Solicitud de tutela.

Por lo expuesto, la accionante solicitó: 1. Se sirva ordenar a Acción Social, reconozca mi real condición como desplazada y en consecuencia a lo anterior se realice el Registro inmediato

de mi persona así como de mi grupo familiar como Población Desplazada. 2. Se ordene a ACCIÓN SOCIAL que en un plazo no mayor de 8 días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se me haga entrega completa de los componentes a saber 'alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario adecuado', lo cual solicito me sea realizado lo más pronto posible, ya que nuestras necesidades son apremiantes y con ello se busca garantizar el mínimo vital, es claro que la situación personal como la de todo mi núcleo familiar si es de urgencia y ello está así consagrado en la Sentencia de Tutela T-025 de 2004. 3. Se ordene a Acción Social, suministrarme toda la ayuda para un proyecto productivo, que me permita la capacidad de autosostenimiento. 4. Igualmente solicito se me vincule a los diferentes programas que ya debieron de haber creado y los que se creen de conformidad con el Auto 92 de 2008 (...) 5. Se me informe a qué otro tipo de ayudas tengo derecho y cómo acceder a ellas, pues por el desplazamiento tuve que dejar todos mis bienes, así como el negocio completamente abandonados".

3. Intervención de la parte demandada.

A pesar de haberse surtido la notificación a la entidad accionada, ésta guardó silencio respecto de los hechos que dieron origen a esta acción constitucional.

4. Pruebas aportadas al proceso.

a. Resolución No. 20095001116849 del 25 de junio de 2009, por medio de la cual Acción Social, "decide sobre una inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-".

Se expuso en la mencionada Resolución: "CONSIDERANDO: 1. La señora MARÍA DE JESÚS MOSQUERA DE MURILLO, identificada con cédula de ciudadanía No. 54.256.744, rindió declaración juramentada ante la Defensoría Regional de Antioquia el 29 de Mayo de 2009, para que conforme al artículo 32 de la Ley 962 de 2005 se le inscribiera junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD. (...) 3. Una vez valorada la declaración rendida por la señora MARÍA DE JESÚS MOSQUERA DE MURILLO se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto: Existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de

circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000. Sin embargo, al analizar con detenimiento la narración de los hechos que motivaron el desplazamiento, la deponente afirma que: '(...) las razones de nuestro desplazamiento se debió a que allá en el barrio asesinaron a mi compañero el 22 de junio de 1996, eso fue cerca de la casa donde vivíamos, no sé quiénes fueron, lo único que vi fue a unos encapuchados. Tampoco sé las razones del por qué lo asesinaron (...)'. En esa medida, se puede evidenciar durante la declaración que faltan indicios que identifiquen de manera clara que las agresiones provienen de algún grupo armado al margen de la ley. Si bien la jurisprudencia menciona que el hecho de no identificar claramente al agresor, no es razón suficiente para no ser inscrito en el RUPD, al realizar una lectura detallada de la narración de los hechos y tras la revisión de los elementos aportados en el relato, no se puede establecer si las agresiones provienen de algún actor armado motivado por consideraciones ideológicas y/o políticas, que se enmarquen dentro de lo estipulado al tenor del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 o por el contrario, se debieron a ajustes de cuentas de índole personal y/o de delincuencia común en las que se vio involucrado al cónyuge de la deponente. En relación con lo anterior no es posible considerar que su salida de la región obedezca a hechos contemplados dentro del Artículo 1° de la Ley 387 de 1997. Ante esto es necesario recordar que las declaraciones que se realizan tanto en una actuación judicial como administrativa se encuentran bajo la gravedad de juramento y esto podría acarrear un falso testimonio según lo expuesto en el Art. 442 del Código Penal 'El que en actuación judicial o administrativa, bajo la gravedad de juramento ante autoridad competente, falte a la verdad o la calle total o parcialmente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años'. En mérito de lo anteriormente expuesto, este Despacho: RESUELVE: ARTÍCULO PRIMERO: No inscribir a MARÍA DE JESÚS MOSQUERA DE MURILLO identificada con cédula de ciudadanía No. 54.256.744, junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada por las razones señaladas en la parte motiva del presente acto. (...)" (fl. 14 cdno. tutela).

b. Copia de constancia emitida por el Fiscal 43 Delegado Tribunal Justicia y Paz Medellín, en la que se expresa: "A los cursantes veintiséis (26) días del mes de agosto hogaño, la Fiscalía 43 Delegada ante el Tribunal de Justicia y Paz, certifica que este Despacho se encuentra documentado actualmente el reporte de hechos atribuibles por el grupo armado organizado al margen de la Ley- Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, donde figura como víctima presunta la señora MARÍA DE JESÚS MOSQUERA MURILLO identificada

con cédula de ciudadanía No. 54.256.774 expedida en Quibdó (Antioquia) por el caso registrado con el No. SIJYP74920, dentro del procedimiento de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, quien reporta el hecho ocurrido el 21 de junio de 1996 en el barrio Caicedo La Ramada de Medellín donde fuera víctima del delito de homicidio su compañero permanente JUAN BAUTISTA ROMAÑA MENA (...)" (fl. 15 cdno. tutela).

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Décimo Tercero Penal del Circuito de Medellín resolvió "NEGAR la TUTELA del derecho de PETICIÓN y los CONEXOS invocados por la señora MARÍA DE JESÚS MOSQUERA MURILLO".

Consideró que "no conoce el Despacho la causa o causas que motivaron a Acción Social a no incluir a la accionante en el registro, no se conoce el acto administrativo, tampoco si la accionante fue citada para la notificación personal y si contra el acto se interpusieron los recursos, pues, la accionada no contestó el requerimiento y privó al Despacho de una valiosa información. Lo que sí se conoce es que a la accionante Acción Social le negó la inclusión en el registro único de población desplazada".

Señaló que "no se observa violentado el derecho fundamental de petición al que acudió la accionante para solicitar de Acción Social su inclusión en el RUPD y las ayudas humanitarias, por lo que se negará su protección", por cuanto "el Despacho no puede invadir la competencia de Acción Social para adelantar la investigación administrativa y declarar la veracidad del dicho de la actora, pues, dentro de la investigación que corresponde a la accionada, debe solicitar ratificación sobre el hecho, a la personería del lugar y a la autoridad policiva y militar sobre la real ocurrencia de sucesos de desplazamiento y si la accionante residía en la misma para la fecha en que se afirma ocurrió el acontecimiento, y los canales de consulta y verificación de datos más expeditos para esos efectos los posee Acción Social; luego, ante la falta de esas verificaciones el Juzgado no puede ordenar la inclusión de la accionante en el RUPD, máxime que dentro de hechos conocidos por el Juzgado se ha constatado que algunos de los llamados 'líderes de los desplazados' vienen incurriendo en falsedades para lograr a toda costa que personas que no son desplazadas, sean incluidas en el registro. El Despacho ante estas anomalías ha ordenado compulsar copias para que la Fiscalía General de la Nación ejerza su labor de identificar al autor o autores".

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Doce, mediante auto de nueve (9) de diciembre de dos mil nueve (2009), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia.

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

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional.

2.1 Mediante auto de 25 de febrero de 2010 el Magistrado Ponente solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que “informe la situación en la que se encuentra María de Jesús Mosquera Murillo identificada con cédula de ciudadanía No. 54.256.744 de Quibdó en relación con su registro como persona desplazada por la violencia, y allegue copia de las resoluciones emitidas al respecto. En caso de encontrarse registrada como persona víctima del desplazamiento forzado informe ¿Qué acciones ha desarrollado para satisfacer a María de Jesús Mosquera Murillo identificada con cédula de ciudadanía No. 54.256.744 de Quibdó el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y a la consolidación y estabilización socioeconómica, especialmente en lo que atañe a la prorroga de la ayuda humanitaria de emergencia?”.

De igual manera, solicitó a María de Jesús Mosquera Murillo que informara “con mayor profundidad los hechos que ocasionaron su desplazamiento, esto es, determine con precisión el lugar de expulsión y de recepción, la fecha del desplazamiento y la razón por la cual solicita el registro como población desplazada luego de 10 años de ocurridas las circunstancias que según señaló fueron las causas del desplazamiento”.

2.1.1 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional señaló que “verificado el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, se constató que el núcleo

familiar al cual pertenece MARÍA DE JESÚS MOSQUERA MURILLO identificada con cédula de ciudadanía no. 54.256.744 presentó declaración de desplazamiento, la cual fue valorada por la entidad en los términos del Artículo 9 del Decreto 2569 de 2000 determinando NO INCLUIR en el mencionado registro al núcleo familiar”, para lo cual allegó copia de la Resolución No. 20095001116849 de 25 de Junio de 2009.

Manifestó que “acorde con la determinación de NO INCLUSIÓN en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, MARIA DE JESÚS MOSQUERA MURILLO y su núcleo familiar, no ha sido sujeto de otorgamiento de atención humanitaria de emergencia, ú (sic) otro beneficio previsto por la Ley ó por las Entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-, por carecer de tal condición a las luces del artículo 2 del decreto 2569 de 2000”.

2.1.2 María de Jesús Mosquera Murillo no respondió lo solicitado.

3. Consideraciones.

3.1 Problema jurídico y esquema de resolución.

Pasa esta Sala a determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la inscripción como persona víctima del desplazamiento forzado y al acceso a la ayuda humanitaria de la gestora del amparo, en razón a que Acción Social negó su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar como razón objetiva y fundada para deducir la inexistencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, el que de la declaración “no se pued[a] establecer si las agresiones provienen de algún actor armado motivado por consideraciones ideológicas y/o políticas que se enmarquen dentro de lo estipulado al tenor del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 (...)”.

Para resolver el problema jurídico expuesto, esta Sala reiterará el carácter fundamental al reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado (3.1.1) y analizará el alcance de la causal de no inscripción de la persona víctima del desplazamiento forzado en el Registro Único, debido a la existencia de razones objetivas y fundadas que permitan concluir la inexistencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 (3.1.2). Posteriormente se analizará el caso concreto (3.1.3).

3.1.1 Carácter fundamental al reconocimiento de la condición de persona víctima del desplazamiento forzado- reiteración jurisprudencial.

1. Desplazado, según el artículo 1° de la Ley 387 de 19971, es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

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

2. El desplazamiento², ha dicho esta Corte, “causa un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y es trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo”³.

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

3. En razón a esa situación de vulnerabilidad, sobre el Estado se erige la obligación apremiante de garantizar los derechos de los ciudadanos incursos en esta situación especial de indefensión en aplicación del artículo 13 Superior⁴, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas, duraderas y prontas.

4. Precisamente, para el acceso a estas medidas se ha dispuesto de un Registro Único de la Población Desplazada⁵, el cual permite, una vez se reconoce por parte del Estado la situación de hecho del desplazamiento declarada por la víctima, el suministro de los componentes de asistencia a que por ley tienen derecho, de allí el carácter fundamental⁶ al reconocimiento, a

través del Registro, de la condición de persona desplazada por la violencia

5. En virtud, justamente, de que el actuar de las entidades del Estado se centran en el reconocimiento de la situación de desplazamiento, si la decisión adoptada es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales, el juez constitucional puede desvirtuar esa decisión y ordenar el reconocimiento negado⁷.

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

5.1 Así, esta Corte ha dispuesto los siguientes parámetros de interpretación y aplicación de las normas en materia de desplazamiento forzado: “(1) Las disposiciones legales deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas⁸; (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 Derecho⁹”¹⁰.

5.2 Y respecto de los criterios que deben guiar el actuar de los operadores jurídicos ha señalado esta Corporación los siguientes: “(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos¹¹. (2) En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin¹². (3) En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante¹³. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así¹⁴; los indicios deben tenerse como prueba

válida¹⁵; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento deben analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad¹⁶. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar al desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada¹⁷¹⁸.

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

3.1.2 Alcance de la causal de no inscripción de la persona víctima del desplazamiento forzado en el Registro Único, debido a la existencia de razones objetivas y fundadas que permitan concluir la inexistencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

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

“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad

para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa” (Resalta la Sala).

8. Respecto de la 2ª causal de rechazo esta Corte ha dicho que “(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 privados¹⁹. (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”²⁰.

9. De lo expuesto, se ha de resaltar que la buena fe constituye un elemento primordial en los principios que debe conducir la interpretación de las normas acerca del desplazamiento. Es un criterio que debe guiar el actuar de los operadores jurídicos y, asimismo, es un elemento que se ha de tener en cuenta al momento de considerar si existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración de quien dice ser desplazado no se deduce el supuesto descrito en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

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

efectivamente lo es y, así poder trasladar la carga de la prueba a la entidad demandada en virtud del principio de la buena fe²¹.

10. Respecto de la prueba de la condición de desplazado, esta Corte ha señalado que la situación de desplazamiento es de muy difícil prueba y por ende no puede tener un manejo probatorio estricto, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra²².

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

“[C]on el objetivo de la acción de tutela de conseguir el amparo de los derechos fundamentales, esta Corporación ha determinado que la regla general de que a quien alega le corresponde probar, debe ser apaciguada en sede de tutela, y ser interpretada en el sentido de que la parte afectada pruebe lo que alega ‘en la medida en que ello sea posible’²³, pues se ha de tener en consideración la especial situación de debilidad o subordinación en que se encuentre el accionante para acceder a la prueba²⁴, lo que a su vez enfatiza la obligación del juez de tutela en el marco probatorio de realizar una actividad oficiosa para el esclarecimiento de los hechos base de la acción”.

9. Ahora bien, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional los que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, en este caso, las personas desplazadas por la violencia, esta Corporación ha determinado²⁵ que el actuar de las instituciones encargadas de conjurar los sufrimientos y los perjuicios derivados del desplazamiento debe estar guiado por una interpretación pro homine y ha señalado que para acceder al registro en el sistema único para la población desplazada y a los auxilios que de esta situación se deriva, no se debía exigir una carga probatoria desproporcionada, ‘pues ...el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia’, requerimiento que es igualmente exigible al juez de tutela, en quien radica con mayor énfasis la protección de los derechos fundamentales”.

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

pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar

3.13 Solución del caso concreto.

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

11.1 De este modo, se ha de ver que Acción Social fundamenta la negativa de inscripción de la accionante como persona víctima del desplazamiento forzado, en el hecho de que “[e]xisten razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma [se refiere a la declaración] no se deduce la existencia de circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000. Sin embargo, al analizar con detenimiento la narración de los hechos que motivaron el desplazamiento, la deponente afirma que: ‘(...) las razones de nuestro desplazamiento se debió a que allá en el barrio asesinaron a mi compañero el 22 de junio de 1996, eso fue cerca de la casa donde vivíamos, no sé quiénes fueron, lo único que vi fue a unos encapuchados. Tampoco sé las razones del por qué lo asesinaron (...)’. En esa medida, se puede evidenciar durante la declaración que faltan indicios que identifiquen de manera clara que las agresiones provienen de algún grupo armado al margen de la ley. Si bien la jurisprudencia menciona que el hecho de no identificar claramente al agresor, no es razón suficiente para no ser inscrito en el RUPD, al realizar una lectura detallada de la narración de los hechos y tras la revisión de los elementos aportados en el relato, no se puede establecer si las agresiones provienen de algún actor armado motivado por consideraciones ideológicas y/o políticas, que se enmarquen dentro de lo estipulado al tenor del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 o por el contrario, se debieron a ajustes de cuentas de índole personal y/o de delincuencia común en las que se vio involucrado al cónyuge de la deponente. En relación con lo anterior no es posible considerar que su salida de la región obedezca a hechos contemplados dentro del Artículo 1° de la Ley 387 de 1997 (...)” (Resalta la Sala).

Así, Acción Social fundamentó la negativa de no inscripción de la accionante en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar como razón objetiva y fundada, la falta de indicios que permitieran identificar de manera clara que las agresiones provenían de un grupo armado al margen de la ley, por cuanto, según señaló, de la declaración de la accionante no se estableció si la muerte del compañero de ella fue ocasionada por algún actor armado motivado por consideraciones ideológicas y/o políticas que se ajustara a lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, o se debió a conflictos de índole personal y/o a delincuencia común.

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

11.2.1 La entidad accionada al exigir que de la declaración realizada por la accionante se debe extraer si las agresiones, causa del desplazamiento, provienen de un grupo armado motivado por consideraciones ideológicas o si por el contrario corresponde a delincuencia común, contraviene los postulados que deben guiar su actuar frente a este grupo de especial protección constitucional, por cuanto hacer imperativo una prueba en extremo rigurosa implica el requerimiento de condiciones no previstas en la ley.

En efecto, se ha de ver que el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 exige para la constitución de la calidad de desplazado el acaecimiento de una causa violenta y la migración dentro del territorio nacional. Dicha causa violenta, es descrita de manera no taxativa por la ley, y la ejemplifica como un 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.

De este modo, lo importante es la determinación de la migración interna en razón a una causa violenta, sin ser necesario identificar si la violencia, motivo del desplazamiento, fue política, ideológica o común. Para este caso, la causa violenta la constituyó el asesinato del esposo de la accionante por personas encapuchadas, motivo que resulta suficiente, ya que, como lo señaló esta Corte en un supuesto de hecho similar²⁶, “exigir especificaciones más

detalladas, resulta exagerado frente al brutal acontecimiento que relata la actora”.

11.2.2 Adicionalmente, se ha de ver que exigir la prueba de los autores de la causa violenta y la prueba de si sus móviles tuvieron o no fundamento político o ideológico, es desproporcionado, por cuanto el ente encargado de la persecución de personas que transgreden la ley es el Estado y no puede el accionante motu proprio atribuirse dicha función a fin de que sea suministrada a su favor una ayuda humanitaria.

Similar razonamiento al anterior, realizó esta Corporación²⁷ en el evento en el cual le es negado a una persona, quien dice ser víctima de la violencia, su derecho a la ayuda humanitaria, por cuanto no demostró que la afectación a sus derechos obedeciera a móviles ideológicos o políticos. En esta oportunidad se determinó que “exigir a los accionantes la prueba de la condición de personas víctimas de la violencia, esto es, de los móviles ideológicos o políticos que determinaron la vulneración de sus derechos fundamentales, constituye una barrera de acceso a la asistencia humanitaria, pues establece un requisito irrazonable y desproporcionado²⁸, en razón a que ello supondría la subordinación de la víctima al proceso de investigación que debe el Estado adelantar contra el victimario a efectos de establecer si los móviles que incitaron su actuar tenían un contenido ideológico o político en el marco del conflicto armado interno, lo que desconoce los principios internacionales de protección de derechos humanos que establecen que se es víctima con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al victimario”.

En consecuencia, considera esta Sala que es irrazonable exigirle a la persona víctima del desplazamiento forzado que pruebe los móviles de la causa violenta que originó su desplazamiento, pues ella no es la titular en el ejercicio de esta acción investigativa, sino que lo es el Estado. Asimismo, estima esta Sala que es desproporcionado subordinar a la víctima del desplazamiento forzado, quien es un sujeto de especial protección constitucional, al resultado de una investigación penal que determine los móviles que causaron el desplazamiento, pues en la espera en la conclusión de dicho proceso, sus condiciones de subsistencia se verían afectadas por la falta de provisión de la asistencia humanitaria a la que tendría derecho.

11.2.3 Ahora bien, en virtud del desarrollo del principio de buena fe es necesario que exista un indicio o una prueba sumaria que sustenten las afirmaciones aducidas por la parte

accionante referente a su calidad de persona desplazada por la violencia. En este caso, resalta esta Sala que la entidad demandada ignoró analizar de manera concurrente la muerte del compañero de la accionante y su afirmación de desplazamiento, con la situación de desplazamiento que en el año 1996 sufrió la ciudad de Medellín y que fue referenciada por diversos estudios de organizaciones que buscan la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada²⁹ y la investigación que cursa en la Fiscalía 43 Delegada ante el Tribunal de Justicia y Paz referente al homicidio del compañero de la accionante atribuido al Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia³⁰, pruebas que esta Sala considera como indicios suficientes para derivar a la demandante en tutela su calidad de persona desplazada por la violencia.

11.2.4 De este modo, la justificación aducida por la entidad accionada como objetiva y fundada para negar la inscripción de la accionante, desconoció el principio de prevalencia del derecho sustancial y de buena fe que deben guiar el actuar para el amparo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia.

11.2.5 Finalmente para esta Sala no está de más señalar que el tiempo transcurrido entre la muerte del compañero de la accionante y su desplazamiento (1996) y la solicitud de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (2009), supera el límite de un año impuesto por la ley para la declaratoria de esta situación, lo que genera como consecuencia la negativa de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada³¹.

Empero, advierte esta Sala en primer lugar que esta circunstancia no fue un elemento de juicio estimado por la entidad accionada para negar la inscripción solicitada y en segundo término, que esta Corporación ha sentado la regla de que dicha norma se debe atenuar y tener en consideración las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidieron a la víctima declarar a tiempo su situación. En ese sentido, se ha dicho que “en principio, si la solicitud se presenta por fuera del plazo de un (1) año, establecido por la Ley, el funcionario competente debería estudiar si en el caso concreto concurren circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito que hubieran impedido la presentación oportuna de la solicitud de ayuda humanitaria”³². En este caso concreto, se considera que el evento de fuerza mayor se tradujo en la amenaza que recibió la accionante por parte de las personas que ocasionaron la muerte de su compañero.

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

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR por las razones expuestas, el fallo proferido el 25 de septiembre de 2009 por el Juzgado Décimo Tercero Penal del Circuito de Medellín que negó la tutela solicitada por María de Jesús Mosquera Murillo, y en su lugar, CONCEDER, por las razones expuestas, el amparo de los derechos fundamentales de María de Jesús Mosquera Murillo y a su grupo familiar.

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

Tercero: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, entregue a María de Jesús Mosquera Murillo los componentes de la atención humanitaria de emergencia.

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

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

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

2 En reiterada jurisprudencia esta Corte ha analizado la situación del desplazamiento forzado y con ocasión a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional ha desarrollado una política pública en función de satisfacer las necesidades básicas de este grupo en situación de vulnerabilidad. De este modo, ha propuesto unos parámetros de política diferencial en razón a los sujetos (niños y niñas, jóvenes, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, grupos afro colombiano, indígenas, otros) y en razón a las necesidades por satisfacer (ayuda humanitaria de emergencia, criterios de reparación, acceso a educación, vivienda, servicios de salud, entre otros).

3 T-600-09.

4 T-025-04.

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

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

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

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

8 Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

9 T-025-04.

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

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

12 T-1076-05.

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

14 T-327-01.

15 Ibídem: “uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”

16 Ibidem.

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

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

19 Sentencia T-327-01.

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

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

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

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

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

25 T-476-08.

26 T-821-07.

27 T-830-09.

28 T-628-07, T-444-08.

30 Esta Sala resalta respecto a este suceso, que si bien no hay certeza de que Acción Social antes de la negativa de registro de la accionante conocía de la investigación que está realizando la Fiscalía respecto del homicidio de su compañero, este hecho fue dado a conocer a la entidad accionada en el trámite de esta solicitud de amparo, sin que desconociera tal afirmación.

31 Decreto 2569 de 2000:

“Artículo 8°. Oportunidad de la declaración. La declaración a que se refieren los artículos anteriores, deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento.

(...)

Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.
2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.
3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

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

32 T-821-07.