

Sentencia T-402/14

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

La Corte Constitucional ha reiterado en numerosos pronunciamientos que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, dada la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE A POBLACION DESPLAZADA-Inaplicación cuando vulneración de derechos de desplazado persiste en el tiempo

Sobre el requisito de inmediatez, esta corporación ha señalado que el mismo debe ser aplicado de manera dúctil, bajo la consideración según la cual “sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas”. Lo anterior, no le impide al juez constitucional constatar la continuidad y la persistencia en el tiempo de la afectación de los derechos que permita definir la procedibilidad de la tutela. En ese sentido, es posible aplicar de forma menos estricta el requisito de inmediatez cuando “(...) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual”.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Protección constitucional a mujeres en situación de extrema vulnerabilidad como víctimas de desplazamiento forzado

La masiva, sistemática y continua vulneración de los derechos constitucionales de que son víctimas los desplazados, en su mayoría las mujeres cabeza de familia, los niños y niñas y las personas de la tercera edad, amerita la urgente intervención de las autoridades. La

importancia del enfoque diferenciado radica principalmente en: (i) que por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres; y (ii) que como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Marco normativo para la inscripción y pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación

CONDICION DE PERSONA DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA-Reconocimiento para efectos de inscripción en el Registro Unico de Víctimas

Las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a que su condición sea reconocida como tal y con ello a obtener todas las ayudas que ofrece el Estado, no solo aquellas dirigidas a atender la situación de urgencia y vulnerabilidad, sino también otras que no necesariamente están relacionadas con dichas circunstancias de gravedad y a las cuales tienen derecho por ser víctimas de un delito en el marco del conflicto armado interno.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA Y PRESUNCION DE BUENA FE DEL DECLARANTE DESPLAZADO-Inconsistencias en las declaraciones de las personas desplazadas no conllevan necesariamente a que las mismas sean falsas

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración al mínimo vital y a la vida digna de mujer desplazada, al no incluirla en el Registro por considerar que las declaraciones por ella rendidas eran contrarias a la verdad

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral inscribir al accionante y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas

Referencia: expediente T-4282065.

Acción de tutela interpuesta por la señora María del Carmen Ortiz Florez contra la Unidad

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil catorce (2014)

La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Andrés Mutis Vanegas (E), Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que confirmó el proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad, en la acción de tutela instaurada por la señora María del Carmen Ortiz Florez contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

I. ANTECEDENTES

La señora María del Carmen Ortiz Florez interpuso la presente acción de tutela con el fin de solicitar la inscripción en el Registro Único de Víctimas junto con su núcleo familiar, así como la inclusión en todos los programas de subsidio que son otorgados a las personas víctimas del desplazamiento forzado, ante la negativa de la entidad accionada de acceder a tales pretensiones. Para fundamentar su demanda relató los siguientes:

1. Hechos.

1.1. Manifiesta que para el año 2005 se encontraba viviendo en el corregimiento de Cerro Azul en San Pablo (Bolívar), donde empezó a recibir amenazas, por parte de grupos armados al margen de la ley, de llevarse a su hijo Deimer Ardila Ortiz (de 16 años para la época).

1.2. Señala que ese mismo año se dirigió con su hijo Deimer hacia la ciudad de Bucaramanga con el fin de dejarlo al cuidado de su madrina, la señora Romelia Barrera.

Después de eso volvió a Cerro Azul, donde las amenazas continuaron, esta vez, con su otro hijo Devison Ardila Ortiz (de 14 años para la época).

1.3. Aduce que debido a la persistencia en las amenazas se fue a vivir junto con su hijo al corregimiento de Agua Sucia, San Pablo (Bolívar). Sin embargo, para el año 2008 los grupos armados al margen de la ley llegaron a ese lugar y amenazaron con secuestrar a los jóvenes que allí se encontraran, razón por la cual decidió irse a vivir a la ciudad de Bucaramanga, donde habita desde ese momento.

1.4. Relata que tanto en 2005 como en 2008 radicó ante Acción Social las correspondientes solicitudes de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- para ella y su núcleo familiar, las cuales fueron denegadas por la entidad, en ambas oportunidades, porque las declaraciones rendidas eran “contrarias a la verdad”. Para el efecto, la Sala citará las consideraciones expuestas por la entidad:

La última decisión proferida por Acción Social, mediante Resolución núm. 680010040 del 25 de enero de 2008, contiene como justificación lo siguiente:

“Que una vez valorada la declaración rendida por la señora MARÍA DEL CARMEN ORTIZ FLOREZ se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de la solicitante y su hogar en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto: La declaración resulta contraria a la verdad, de acuerdo a lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

(...) La declarante manifiesta ser víctima del desplazamiento forzado desde el corregimiento de AGUA SUCIA del municipio de SIMITÍ - BOLÍVAR. Así mismo, la deponente declara haber residido en el citado municipio por espacio de 15 años y haber arribado a la ciudad de Bucaramanga el 15 de octubre de 2007. Sin embargo, una vez analizados los hechos descritos por la declarante y haber consultado las bases de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud - FOSYGA-, aparece que está afiliada en Solsalud en el régimen subsidiado, como cabeza de familia, en Bucaramanga, al igual que su Sisben también es de Bucaramanga.

Así mismo, se encontró en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- con declaración anterior, rendida en la Unidad Territorial del Santander el 2 de septiembre de

2005, la cual generó concepto de NO INCLUIDA por CAUSAS DIFERENTES AL ART. 1 DE LA LEY 387 DE 1997. Información que nos indica que la señora MARÍA DEL CÁRMEN ORTIZ ya se encontraba en Bucaramanga antes del supuesto desplazamiento”[1].

Esta decisión fue controvertida por la accionante a través de los recursos de reposición y en subsidio apelación, quien narró lo siguiente:

“En el año 2005 residía en la vereda de Cerro Azul de San Pablo, Bolívar y amenazados por la guerrilla con matar a uno de mis hijos Deimer Ortiz Ardila. Posteriormente me fui a vivir a Bucaramanga, en la casa de una de mis comadres donde viví 2 meses (...) El 2 de septiembre de 2005 fui incluida en Solsalud y en el Sisben haciéndome mi comadre el favor de sacar dichos papeles con el fin de ayudarme de alguna manera pues en la vereda donde yo me encontraba no existe manera alguna de ser vinculados al servicio de salud. Nuevamente volví a San Pablo, Bolívar pero esta vez habité en un caserío llamado Agua Sucia donde nuevamente fui amenazada por la guerrilla y esta vez con amenazas constantes de matar a mis dos hijos (...)”[2].

Mediante Resolución núm. 069 del 16 de mayo de 2008, Acción Social confirmó la decisión inicialmente citada. Esta vez, esbozó como argumentos los siguientes:

“(…) Verificado el recurso radicado, se evidencia que la señora María del Carmen Ortiz Florez, no presenta claridad sobre los hechos que llevaron a tomar la decisión plasmada en la resolución que le negó la inscripción, toda vez que según lo manifestado en el escrito, la señora no vivió 15 años en el municipio de Agua Sucia tal y como lo había informado en la declaración, por lo cual se mantiene la contradicción en estos hechos [que] ratifican la falta a la verdad”[3].

De igual forma, en la Resolución núm. 04319 del 3 de julio de 2008 mediante la cual resolvió el recurso de apelación, la referida entidad confirmó nuevamente la determinación de no incluir a la señora Ortiz en el RUPD, aduciendo que:

“Teniendo en cuenta estos preceptos legales y el hecho que, la señora MARÍA DEL CÁRMEN ORTIZ FLOREZ, en el formato de declaración juramentada presentado el 15 de enero de 2008 informó que salió desplazada el día 15 de octubre de 2007 del municipio de Simití (Bolívar) hacia la ciudad de Bucaramanga, coincide con los hechos presentados por ella

misma en el mes de septiembre de 2005 en donde informó que salió del municipio de San Pablo con destino al casco urbano de la ciudad de Bucaramanga. Hecho que evidentemente desvirtúa el principio de buena fe en el sentido de establecer que estos hechos presentan contradicción, confirmando las aseveraciones presentadas por esta entidad en la anterior instancia”.

1.5. Agrega que, tanto ella como sus hijos, tuvieron que soportar la coacción física y psicológica propia de las amenazas de la guerrilla, por lo que el desplazamiento fue la única solución que encontraron durante ese tiempo de miedo e incertidumbre.

1.6. Por último, resalta que es una persona que no cuenta con formación académica, lo que le impide conseguir un trabajo formal y estable, y que, aunque en ocasiones realiza labores de oficios varios de manera informal, las mismas resultan insuficientes para cubrir los gastos.

1.7. Como consecuencia de lo anterior, consideró que la entidad accionada vulneró sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la presunción de la buena fe y al mínimo vital. Por ello, solicitó la inscripción en el registro mencionado y la inclusión en todos los programas de subsidio que tengan como fin beneficiar a las personas víctimas del desplazamiento forzado.

2. Contestación de la entidad accionada.

El representante legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en contestación del escrito de tutela, señaló que existen otros mecanismos de defensa judicial para la protección del derecho cuya protección se invoca. Agregó que la acción constitucional presentada por la señora Ortiz Florez no cumple con el requisito de inmediatez, en tanto la última resolución emitida por la entidad data del 3 de julio de 2008. Finalmente, esbozó que el amparo no era procedente, toda vez que el mismo constituye un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y no un recurso para obtener del Estado el pago de prestaciones de carácter económico.

3. Decisiones objeto de revisión constitucional.

3.1. Primera instancia

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga, mediante sentencia de veinticinco (25) de septiembre de 2013, negó el amparo solicitado al considerar que no se incorporó declaración alguna rendida por la actora relativa a los hechos en que tuvo lugar su desplazamiento.

Adicionalmente, señaló que la accionante no demostró en modo alguno la afectación a su mínimo vital, que si bien es una consecuencia lógica del desplazamiento, por el transcurso prolongado del tiempo se desvirtúa, en tanto han pasado cerca de ocho años desde el desplazamiento y casi 5 años desde el agotamiento del trámite administrativo.

3.2. Impugnación

Mediante escrito de 10 de octubre de 2013 la accionante resaltó que las decisiones de la entidad accionada y del juez de primera instancia son vulneratorias del principio de la buena fe, en tanto de haberse aplicado como era debido, la carga de la prueba se invertía y por ende, eran las autoridades las que debían demostrar que ella no tiene la calidad de desplazada. Agregó que cualquier 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. Por lo anterior, solicitó que la revocatoria la decisión de primera instancia.

3.3. Segunda instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante sentencia de primero (1) de noviembre de 2013, confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que los actos administrativos expedidos por la entidad accionada se presumen legales, y que además, fueron emitidos hace más de cinco años, “sin que se tenga noticia de reparos por parte de la ciudadana contra tales, quien con notoria falta de inmediatez acude a la tutela, sin expresar los motivos por los cuales dejó transcurrir dicho lapso”.

Explicó que el juez constitucional no puede entrar a estudiar los hechos que sustentan la solicitud de amparo para luego pedirle al funcionario accionado que los desvirtúe, por cuanto no se trata de un proceso de investigación ni se diseñó para declarar derechos, sino para protegerlos sobre la base cierta e indiscutible de su existencia.

Por último, señaló que aunque no se desconocía la situación de pobreza y desempleo en la que podía estar la accionante, ello no era suficiente para ordenar la inclusión en el Registro Único de la Población Desplazada, porque en principio, era ella quien debía desvirtuar la presunción ante las contradicciones.

4. Pruebas.

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

(i) Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María del Carmen Ortiz Florez. (Cuaderno original, folio 9).

(iii) Fotocopia de la cédula de ciudadanía de Deimer Ardila Ortiz. (Cuaderno original, folio 11).

(iv) Fotocopia de la Resolución núm. 680010040 del 25 de enero de 2008, por medio de la cual se decide la solicitud de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada presentada por la señora María del Carmen Ortiz Florez. (Cuaderno original, folios 13 y 14).

(v) Fotocopia de la Resolución núm. 069 del 16 de mayo de 2008, por medio de la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución núm. 680010040 del 25 de enero de 2008. (Cuaderno original, folios 15 y 16).

(vi) Fotocopia de la Resolución núm. 04319 del 3 de julio de 2008, por medio de la cual se decide el recurso de apelación contra la Resolución núm. 680010040 del 25 de enero de 2008. (Cuaderno original, folios 18 a 21).

5. Trámite surtido ante la Corte Constitucional.

5.1. Teniendo en cuenta que la señora María del Carmen Ortiz Florez solicitó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y a la presunción de buena fe, ante la negativa por parte de Acción Social de inscribirla en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, bajo el argumento de ser la declaración por ella rendida “contraria a la verdad”, la Corte practicó las siguientes pruebas:

(i) Solicitó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas remitir las declaraciones rendidas por la señora Ortiz en los años 2005 y 2008 ante Acción Social.

(ii) Por otro lado, solicitó a la señora María del Carmen Ortiz Florez informar:

“a) si actualmente persiste la amenaza que dio lugar a la situación de desplazamiento por ella alegada y que la obliga a permanecer en Bucaramanga con sus hijos, de acuerdo a lo narrado en el escrito de la tutela; b) la razón por la cual esperó cinco años para interponer la acción de tutela, teniendo en cuenta que la última actuación, esto es, la resolución mediante la cual Acción Social confirmó la decisión de negar la referida inscripción, data del año 2008. Para el efecto, deberá acompañar los soportes que acrediten las afirmaciones que se harán sobre este punto; c) durante ese lapso, cuáles fueron sus ingresos y de qué manera asumió su sostenimiento y el de su núcleo familiar; y d) cuál es su situación económica actual, para lo cual deberá informar si se encuentra trabajando, cuáles son sus gastos y a cuánto ascienden los mismos, y en caso de no tener un empleo, cómo asume el sostenimiento suyo y de sus hijos en este momento”.

5.2. En virtud del anterior requerimiento, la accionante allegó las declaraciones rendidas en 2005 y 2008 e informó a este Despacho que:

(i) En la actualidad, ni su vida ni la de sus hijos se encuentra en riesgo, puesto que se vieron obligados a salir del departamento del Bolívar para radicarse definitivamente en la ciudad de Bucaramanga, ante las amenazas de reclutamiento por parte de la guerrilla.

(ii) En cuanto a la explicación de las razones por las cuales esperó cinco años para interponer la acción de tutela, manifestó que es una persona que no sabe leer ni escribir, que no cursó ni siquiera primero de primaria y que está sujeta a las asesorías y las ayudas que le han brindado estudiantes de derecho y ahora la Procuraduría Regional de Santander.

(iii) Señaló que es madre cabeza de familia desde 1993 y que a partir del año 2008 cuando empezó a vivir en Bucaramanga ha trabajado planchando, lavando ropa y haciendo aseo en varias casas de familia. Actualmente, trabaja con la señora María Cenaida Ortiz Ardila donde le pagan \$450.000 y vive además de las ayudas que le brindan sus hijos.

5.3. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardó silencio.

Sobre este punto, se aclara que dentro de las pruebas aportadas por la accionante con ocasión del requerimiento hecho por este Despacho, fueron allegadas las declaraciones rendidas en los años 2005 y 2008 ante Acción Social. Estos documentos fueron obtenidos por la señora Ortiz Florez como respuesta al derecho de petición por ella presentado ante la entidad accionada, quien mediante oficio núm. 20147208108781 del 28 de mayo de 2014 manifestó que el mismo se expedía “en cumplimiento del auto de fecha 15 de mayo de 2014 proferido por el Magistrado Doctor Jorge Iván Palacio”. No obstante, dicha información no fue aportada directamente por la entidad sino por intermedio de la accionante, quien gestionó la obtención de los documentos.

Por otro lado, no se podrá hacer uso de tales documentos, en tanto la finalidad de contar con los mismos era la de realizar la comparación entre las declaraciones de 2005 y 2008. Dado que la parte donde deberían estar los hechos que dieron lugar al desplazamiento en la declaración de 2005 está en blanco no es posible hacer la mencionada comparación. Por eso, la Sala acudirá a lo contenido en las resoluciones expedidas por Acción Social donde fueron transcritos los apartes que sirvieron a la entidad para negar la inscripción en el RUPD.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

2.1. Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Es procedente la acción de tutela que interpone una persona que esperó más de cinco años para acudir ante el juez constitucional, para la protección de los derechos

fundamentales invocados?

(ii) En el evento de ser procedente ¿vulnera los derechos al mínimo vital y a una vida en condiciones dignas de una persona que afirma ser desplazada por la violencia, la decisión de Acción Social de negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, bajo el argumento de que las declaraciones rendidas por el solicitante son contrarias a la verdad?

2.2. Con el fin de dar respuesta a los anteriores interrogantes la Sala reiterará la jurisprudencia de esta corporación en torno a: (i) la procedencia de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado; (ii) la protección constitucional de la población desplazada. Situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; y (iii) el marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Víctimas. Con base en ello (iv) resolverá el caso concreto.

3. La procedencia de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró formalmente el estado de cosas inconstitucional generado por las condiciones de extrema vulnerabilidad en que se encontraba la población desplazada[4]. En esa providencia y en numerosa jurisprudencia, se ha destacado la gravedad de la problemática que afecta a las víctimas de manera masiva, sistemática y continua, así como la incapacidad institucional del Estado para dar solución y atenderla adecuadamente. Sobre el particular, ha expuesto que “el desplazamiento forzado es en verdad un grave y complejo problema, que por sus dimensiones e impacto social demanda y demandará del Estado, mientras esa situación persista, el diseño y ejecución de un conjunto de acciones oportunas y efectivas para solucionarlo, dado que en cabeza suya está radicado el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos (...)”[5].

Dicho estado de vulnerabilidad que caracteriza a la población desplazada, hace imperiosa la flexibilización de los requisitos exigidos para asegurar su acceso efectivo a la administración de justicia y por esa razón, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado reglas específicas en relación a la procedibilidad de la acción de tutela cuando quienes acuden a ella son personas víctimas de ese flagelo[6].

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que los mismos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, la cual solo resulta procedente en los eventos en que la persona no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, lo que se conoce como requisito de subsidiariedad, salvo que a través de ella se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Esta disposición, al igual que el numeral primero del artículo 6 del Decreto ley 2591 de 1991, consagra otra excepción al requisito de subsidiariedad, en virtud de la cual la acción de tutela es procedente, aun cuando el afectado cuente con otros mecanismos de defensa judicial, en los casos en que estos no sean idóneos ni eficaces para obtener la protección pretendida.

Asimismo, de la acción de tutela se predica el requisito de inmediatez, que supone que “el ejercicio de la acción debe llevarse a cabo en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración”[7]. Este presupuesto “garantiza una protección urgente de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados; evita una lesión desproporcionada a atribuciones jurídicas de terceros; resguarda la seguridad jurídica; y desestima las solicitudes negligentes”[8].

3.2. Sin embargo, estas aproximaciones generales sobre la procedibilidad de la acción de tutela tienen una connotación especial y diferenciada cuando son las personas víctimas del desplazamiento forzado quienes invocan la protección de sus derechos fundamentales.

Particularmente, sobre el requisito de inmediatez, esta corporación ha señalado que el mismo debe ser aplicado de manera dúctil, bajo la consideración según la cual “sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas”[9].

Lo anterior, no le impide al juez constitucional constatar la continuidad y la persistencia en el tiempo de la afectación de los derechos que permita definir la procedibilidad de la tutela[10]. En ese sentido, es posible aplicar de forma menos estricta el requisito de

inmediatez cuando “(...) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual”[11].

En cuanto al requisito de subsidiariedad, ha dicho este tribunal que, frente a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para tal fin, debido a su condición de sujetos de especial protección constitucional, por las siguientes razones:

“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, estos no son idóneos, ni eficaces, debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran[12].

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, ya que, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada[13].

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión[14]”[15].

3.3. En síntesis, la Corte Constitucional ha reiterado en numerosos pronunciamientos que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, dada la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. De igual forma, ha destacado que el principio de inmediatez está sujeto a un análisis menos riguroso, por las circunstancias de indefensión y debilidad manifiesta propias del flagelo del desplazamiento y en tanto se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, continúa y actual.

4. La protección constitucional de la población desplazada. Situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

4.1. El artículo 13 de la Constitución Política dispone como obligación del Estado adoptar medidas a favor de los grupos discriminados y marginados, debiendo proteger

especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta[16].

Con base en la disposición constitucional citada, el Gobierno desarrolló diferentes documentos en los cuales realizó una descripción genérica del problema del desplazamiento forzado. Así, mediante el documento CONPES 2804 de 1995 describió las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento y en el documento CONPES 3057 de 1999 definió la magnitud y las características del mismo. Por otro lado, profirió la Ley 387 de 1997[17] así como el Decreto 2569 de 2000[18] donde se encuentra definida la condición de desplazado, se establece el sistema único de registro y dispone los principios y los derechos de los desplazados a partir de los cuales debe ser interpretada la normatividad concerniente a los deberes estatales[19].

Más adelante, con el ánimo de complementar y mejorar la política pública del desplazamiento forzado y lograr la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las víctimas, expidió la Ley 1448 de 2011 donde “(i) se fijan nuevas políticas, (ii) planes generales, (iii) programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica de esta población”[20].

4.2. La Corte Constitucional no ha sido ajena a la problemática derivada del desplazamiento forzado y en aplicación del referido artículo 13 ha resaltado la importancia de otorgar una especial protección a las víctimas de la violencia, en razón a las precarias condiciones sociales, físicas, psicológicas y económicas que las ubica en un estado de indefensión y debilidad manifiesta[21]. En la sentencia T-025 de 2004, esta corporación identificó cada uno de los derechos constitucionales que resultan vulnerados con ocasión del desplazamiento forzado:

- a. Derecho a la vida en condiciones dignas[22].
- b. Derecho de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos.
- c. Derecho a escoger su lugar de domicilio[23].

- d. Derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación[24].
- e. Derechos económicos, sociales y culturales.
- f. Derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia.
- g. Derecho a la salud[25].
- h. Derechos a la integridad personal y a la seguridad personal.
- i. Libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir.
- j. Derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio.
- k. Derecho a una alimentación mínima[26].
- l. Derecho a la educación.
- m. Derecho a una vivienda digna.
- n. Derecho a la paz[27].
- p. Derecho a la igualdad.

La masiva, sistemática y continua vulneración de los derechos constitucionales de que son víctimas los desplazados, en su mayoría las mujeres cabeza de familia, los niños y niñas y las personas de la tercera edad, amerita la urgente intervención de las autoridades. Ahora, dado el caso que fue puesto en consideración de esta Sala, es preciso resaltar la especial situación a la que están sujetas las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, asunto que fue ampliamente desarrollado en el Auto 092 de 2008[29].

En dicha providencia, la Corte sintetizó los mandatos constitucionales[30] y las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos[31] y Derecho Internacional Humanitario[32] que fundamentan la especial protección que merecen las mujeres víctimas

de este flagelo. Específicamente, recalcó la obligación del Estado colombiano de adoptar un enfoque diferencial de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre la mujer. Al respecto, expuso lo siguiente:

“En cuanto al asunto específico de la prevención de la violencia contra la mujer, que se expresa en los distintos riesgos de género específicos que afectan a las mujeres en el contexto del conflicto armado y de la cual el desplazamiento forzado es una manifestación y una secuela típica y compleja, debe recordarse lo dispuesto en el Artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual los Estados Partes se obligan a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) (b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”.

El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, también implica en términos específicos que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello, aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstos causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas”. (Resaltado original).

La importancia del enfoque diferenciado radica principalmente en: (i) que por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres; y (ii) que como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres[33].

Dentro de los numerosos riesgos específicos que impone el conflicto armado a las mujeres[34] la Sala destaca aquel referente al reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia. Sobre el particular, en el Auto 092 de 2008, esta corporación explicó que son las mujeres quienes reciben personalmente, en una alta proporción de los casos, las amenazas de reclutamiento de sus hijos e hijas, situación que se convierte en la norma general cuando las mujeres son cabeza de familia, lo que supone un impacto desproporcionado sobre ellas.

Ahora bien, habiendo fijado el marco general de protección constitucional de las víctimas del desplazamiento forzado y, específicamente, aquel preferente y diferenciado que debe ser otorgado a las mujeres como sujetos que asumen una carga desproporcionada en dicho contexto, entra la Sala a hacer una breve referencia sobre el marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Víctimas, como uno de los resultados de las políticas públicas establecidas por el Gobierno para garantizar el restablecimiento de los derechos y las condiciones socioeconómicas de la población desplazada.

5. Marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Víctimas. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. Como fue mencionado en el acápite anterior, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política, el Gobierno expidió, entre otros documentos CONPES y normatividad, la Ley 387 de 1997, donde se adoptaron medidas para la prevención y atención del desplazamiento forzado, así como para la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. En el artículo 1º de dicha ley se encuentra consagrada la condición de desplazado, cuyo tenor dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las

situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”[35].

Dicha normatividad contiene además otras disposiciones que regulan lo concerniente al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de los desplazados, entre las cuales destaca la Sala los artículos 17 y 18. El primero de ellos, señala como deber del Estado promover las acciones y medidas con el fin de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, permitiendo el acceso de las víctimas a los proyectos productivos, el fomento de la microempresa, la capacitación y organización social, la atención en salud, educación y vivienda, entre otros. El segundo artículo, señala que “la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”[36].

El artículo 5 dispuso como entidad responsable del manejo del registro a la Red de Solidaridad Social. Esta entidad, en virtud de lo consagrado en el Decreto 2467 de 2005[37], fue reemplazada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- que sería la encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD-. Más adelante, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se creó el Registro Único de Víctimas[38], que entraría a reemplazar al RUPD, y cuyo funcionamiento estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social creado mediante el Decreto 4155 de 2011[39].

Los artículos 6 y 11 del decreto, regulan lo concerniente a la declaración que debe rendir la persona para ser inscrita en el registro y las causales para no acceder a dicha solicitud. La primera disposición señala que la declaración debe ser rendida bajo los presupuestos generales de ley, aportando además: (i) los hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado; (ii) el lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse; (iii) la profesión u oficio; (iv) la actividad económica que realizaba y los bienes

y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento; y (v) las razones para escoger el lugar actual de asentamiento. Por su parte, el artículo 11 dispone como causales de la no inscripción en el registro, las siguientes:

“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”.

5.3. Ahora, la Sala se permite reiterar algunos pronunciamientos referentes a la normatividad previamente explicada y la interpretación que de ella deben realizar las autoridades concernidas y los jueces constitucionales.

En cuanto a las causales para negar la inscripción en el registro, ha sido enfática esta corporación en señalar las reglas bajo las cuales deben actuar los funcionarios al momento de recibir las declaraciones. Particularmente “cuando la declaración resulte contraria a la verdad”, ha dicho esta corporación que su análisis debe realizarse bajo las siguientes pautas[40]:

(i) Aplicación de la buena fe e inversión de la carga de la prueba: esto significa que los funcionarios encargados de recibir las declaraciones deben tomar como ciertos los hechos relatados por el declarante. En caso de considerar que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, ello debe ser demostrado por la autoridad, esto es, debe demostrar que la narración no es cierta y que el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento, lo que supone la inversión de la carga probatoria.

(ii) Si el funcionario advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, la

inclusión en el registro solo podrá ser rechazada cuando se trata de una inconsistencia referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios. Sobre este punto se dijo: “generalmente estas situaciones se configuran en casos de extrema necesidad, en los cuales las víctimas del desplazamiento incurren en contradicciones, imprecisiones o ficciones menores que no tienen como propósito hacer fraude al derecho, al Estado o a terceros, sino que lo que pretenden básicamente es superar los obstáculos impuestos por las autoridades, u ocultar cierta información por dignidad, vergüenza o miedo”[41].

Asimismo, ha resaltado la Corte que existen hechos respecto de los cuales es difícil aportar una prueba diferente a la del testimonio de quien lo presencié y que “el desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma”[42].

Bajo esa línea argumentativa, es preciso aclarar que si bien el Registro Único de Víctimas no otorga la calidad de desplazado, sí ha sido catalogado como un instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento, cuya finalidad principal es la de verificar las condiciones propias del flagelo, para proceder a otorgarle a las víctimas las ayudas humanitarias de emergencia, hasta tanto logren unas condiciones que les permitan su autosostenimiento[43].

Ahora bien, respecto de la condición de desplazado, tanto la Ley 387 de 1997 como la jurisprudencia de la Corte, han coincidido en afirmar que “la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de una declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa”[44]. Por esto, desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación intentó definir el asunto, explicando que cualquiera que fuera la definición que se adoptara sobre los desplazados, estos serían considerados como tal, una vez de acreditaran dos elementos principales: “(i) la coacción que hace necesario el

traslado; y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”[45]. En otras palabras:

“[E]l juez constitucional ha establecido que la calidad de desplazado interno no es algo que dependa de una decisión administrativa adoptada por Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino de la realidad objetiva, fácilmente palpable del hecho del desplazamiento. El reconocimiento estatal de tal situación no es entonces constitutivo de la calidad de desplazado interno, sino meramente declarativo, por lo tanto, si la decisión adoptada por el funcionario competente es arbitraria o se aparta de las pautas jurisprudenciales que se han definido, el juez de tutela puede desvirtuarla y dar ordenes encaminadas a amparar los derechos fundamentales de las víctimas”[46].

En el Auto 119 de 2013 la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 hizo referencia a “los derechos en cabeza de las personas desplazadas por la violencia como consecuencia de la situación fáctica en la que se encuentran: el derecho fundamental a ser reconocidas mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación”[47].

Por medio de esta providencia, la Sala Especial señaló que debido a que la situación de emergencia generada por el desplazamiento forzado trae consigo la vulneración de numerosos derechos fundamentales, es obligación del Estado atenderla con la finalidad de que la misma cese y se logre la satisfacción de las víctimas. Se trata de una atención urgente, preferente y diferenciada que debe brindar el Estado a la población desplazada a través de medidas de protección y asistencia desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr la estabilización socioeconómica.

Bajo ese entendido, mencionó que la población desplazada tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida como tal, aspecto que se encuentra concatenado con el derecho de esa población a la inscripción en el registro. A través de este instrumento “se busca hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentra la población desplazada por la violencia” y “permite hacer operativa la atención de esa población por medio de la identificación de las personas a quienes va dirigida la ayuda; la actualización de

la información de la población atendida y sirve como instrumento para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos"[48]. Afirmó además, que el registro guarda una estrecha relación con la obtención de ayudas de carácter humanitario, el acceso a los planes de estabilización económica y a los programas de retorno, reasentamiento o reubicación.

La Sala de Seguimiento resaltó que la Corte Constitucional ha considerado que la población desplazada es sujeto de otros derechos adicionales a aquellos reconocidos en razón de la protección y atención urgente y al restablecimiento socio económico, que responde a su condición de víctimas de un delito que implica una transgresión de las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Lo anterior, está relacionado con los derechos a la justicia, la verdad y la reparación como manifestación de los derechos de todas las víctimas de un ilícito al acceso a la justicia[49]. En ese sentido,

“Las personas desplazadas tienen derecho a participar dentro del proceso penal; a que dentro del proceso se esclarezcan los hechos que dieron lugar al desplazamiento; a que los ‘hechos que motivaron el desplazamiento no queden en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito’; y en consecuencia, tienen derecho a que “la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito’, entre otros”[50].

Explicó entonces que el marco normativo de reconocimiento a los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación[51] opera con un concepto de víctima que es coyuntural y que ha evolucionado con el tiempo.

5.4. Precisamente, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas el legislador estableció las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° que permitieran hacer efectivos los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación con garantía de no repetición y con el objetivo de que “se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

Para ello, en el artículo 3° definió el concepto de víctima señalando que son “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a

partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

En el capítulo III del Título III de la ley se encuentran las medidas de atención a las víctimas del desplazamiento forzado. El artículo 62 y siguientes establecen las etapas de la atención humanitaria:

(i) Atención inmediata: “entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria (...) Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas (...)”[52].

(ii) Atención humanitaria de emergencia: “es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (...)”[53].

(iii) Atención humanitaria de transición: “Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia (...)”[54].

Más adelante, el Título IV se ocupa de las medidas de reparación de las víctimas de que trata la ley[55]:

(i) Restitución de tierras: “el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente (...)”[56]. Para ello fijó mecanismos como la creación del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y reguló lo concerniente a los procesos de restitución.

(ii) Restitución de vivienda: “Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado (...) Parágrafo 1°. La población víctima del desplazamiento forzado, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada”[57].

(iii) Formación, generación de empleo y carrera administrativa: “El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos víctimas, en los términos de la presente ley, a sus programas de formación y capacitación técnica”.

(v) Indemnización por vía administrativa: el artículo 148 del Decreto reglamentario 4800 de 2011 dispone que la estimación del monto de la indemnización por vía administrativa estará sujeta los criterios de: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

El Decreto 4800 de 2011[58] en el Título VII reglamenta lo concerniente a las medidas de reparación integral: (i) restitución de vivienda; (ii) mecanismos reparativos en relación con los créditos y pasivos; (iii) indemnización por vía administrativa; (iv) medidas de rehabilitación; (v) medidas de satisfacción; y (vi) medidas de prevención, protección y garantías de no repetición.

5.5. Con todo lo anterior, es posible concluir que las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a que su condición sea reconocida como tal y con ello a obtener todas las ayudas que ofrece el Estado, no solo aquellas dirigidas a atender la situación de urgencia y vulnerabilidad, sino también otras que no necesariamente están relacionadas con dichas circunstancias de gravedad y a las cuales tienen derecho por ser víctimas de un delito en el marco del conflicto armado interno.

Con los elementos de juicio explicados en los apartados precedentes, entrará esta Sala a evaluar el caso concreto.

6. Caso concreto.

6.1. La señora María del Carmen Ortiz Florez interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por considerar que con la decisión de negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada vulneró sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la presunción de buena fe y al mínimo vital, al argumentar para tal negativa que las declaraciones por ella rendidas eran contrarias a la verdad.

En la contestación del escrito de tutela, la entidad accionada manifestó que no se encontraban acreditados los requisitos para la procedencia de la acción de tutela, toda vez que la actora contaba con otros mecanismos de defensa judicial para la protección de los derechos invocados y porque la última decisión databa de 2008.

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga negó el amparo al no contar con elementos probatorios relativos a los hechos que dieron lugar al desplazamiento y por no haberse acreditado el requisito de inmediatez. En segunda instancia la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga confirmó la providencia impugnada por las mismas razones.

Durante el trámite de revisión, este Despacho decretó algunas pruebas para tener mayor claridad sobre los hechos expuestos en la tutela. La accionante allegó un documento donde explicó las razones por las cuales no había acudido ante los jueces constitucionales, así como información adicional que permitió conocer su situación económica y social actual. Por su parte, la entidad accionada guardó silencio.

Como fue reseñado en acápites anteriores la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado, dada la especial situación de vulnerabilidad que genera dicha circunstancia. Igualmente, se explicó que en el análisis del cumplimiento del requisito de inmediatez el juez constitucional tiene la tarea de asumir un estudio menos riguroso, ante la necesidad de brindar una protección urgente e inmediata que garantice unas condiciones mínimas y dignas de subsistencia.

6.2.1. Tanto la entidad accionada como los jueces de instancia hicieron referencia a la falta de acreditación del requisito de inmediatez, toda vez que la última actuación esgrimida por las autoridades es del mes de julio de 2008 y la accionante dejó transcurrir más de cinco

años para reclamar la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, permitiría llegar a una conclusión inicial según la cual, por el paso del tiempo, la señora Ortiz Florez ya ha logrado consolidar una estabilidad socioeconómica que permita su subsistencia en condiciones dignas.

Sin embargo, los jueces de instancia desconocieron por completo la línea jurisprudencial trazada en materia constitucional respecto de la población desplazada. Para ese asunto, resultaba imperioso analizar las circunstancias propias del caso concreto y verificar las razones por las cuales la accionante no acudió antes a este mecanismo judicial. Efectivamente, al indagar los motivos de su inactividad, esta Sala constató lo siguiente:

(i) Según lo manifestó la señora Ortiz Florez a lo largo del trámite de la tutela, ella no sabe leer ni escribir y no cuenta con ningún tipo de formación académica. Fue precisamente por esta razón que contó con la colaboración de terceras personas -estudiantes de Derecho y la Procuraduría Regional de Santander- para poder reclamar la protección de sus derechos fundamentales. Bajo ese entendido, el transcurso de cinco años para acudir al juez constitucional no puede interpretarse como desidia o negligencia de la accionante, sino como una manifestación del desconocimiento de muchas víctimas del conflicto armado interno sobre los recursos, las ayudas o los programas del Estado para obtener la reparación del daño causado.

(ii) Por otro lado, de acuerdo a lo señalado por la accionante, la interposición de la acción de tutela surge de la necesidad de restablecer su condición socio económica que, a pesar del paso del tiempo, es persistente. Según su relato, en dos oportunidades tuvo que salir del Municipio de San Pablo, Bolívar por las amenazas recibidas. Ante estas circunstancias y debido al riesgo que corrían sus hijos, quienes eran menores de edad para ese momento, debió trasladarse con ellos a la ciudad de Bucaramanga en su afán de protegerlos, dificultades que generaron en ella una grave afectación social y económica.

Ahora, teniendo en cuenta que la accionante manifestó que en la actualidad ni su vida ni la de sus hijos corren riesgo, no es posible afirmar que exista una situación de urgencia que ponga en peligro su seguridad. Sin embargo, no por ello puede concluirse que haya obtenido el total restablecimiento de sus derechos; es decir, aunque no persista la situación de urgencia inmediata que incida en su vida o en su seguridad, el solo hecho de verse

obligada a salir de su lugar de residencia, de continuar siendo desplazada en otro lugar y de seguir sintiendo los efectos de dicho flagelo, le permiten concluir a la Sala que la accionante ostenta la calidad de víctima. En ese sentido, no puede suprimirse la oportunidad de que le sean reconocidos otros derechos no relacionados con las circunstancias de urgencia o vulnerabilidad, de los cuales es sujeto por su condición de víctima de un delito que trae consigo la transgresión de las normas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como sucede con los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición.

Finalmente, resalta la Sala que la accionante es una persona de escasos recursos en tanto, según ella misma lo mencionó, al verse obligada a dejar su lugar de residencia y el no contar con ninguna clase de estudio le han impedido conseguir un trabajo formal y estable, lo que ha dificultado la obtención de los recursos que le faciliten una subsistencia en condiciones dignas.

6.2.2. Por otro lado, es posible afirmar que se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad, ya que según se desprende de las pruebas que obran en el expediente, la señora Ortiz Florez acudió ante las autoridades administrativas para obtener las ayudas del Estado, debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba en aquel momento. En efecto, rindió las declaraciones juramentadas para ser registrada junto con su núcleo familiar en el RUPD y al ver negada tal posibilidad, agotó las vías judiciales disponibles, esto es, presentó los recursos de reposición y en subsidio el de apelación para controvertir la decisión de la entidad.

Ahora, por el mismo paso del tiempo la accionante ya no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial que le permita obtener lo que ahora pretende. Pero, aun cuando contara con aquellos mecanismos, no resultaría viable exigir el agotamiento de los mismos, porque ello supondría imponer una carga adicional a una persona víctima del desplazamiento forzado.

6.3. Una vez analizados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, entra esta Sala de revisión a estudiar el asunto de fondo.

Ahora, según la declaración rendida en el año 2008 por la accionante, transcrita por Acción Social en la Resolución del 25 de enero de 2008, ella manifestó ser víctima del

desplazamiento forzado desde el “corregimiento de Agua Sucia en Simití, Bolívar, municipio en el que vivió por un espacio de 15 años”. Sin embargo, al encontrar que aparecía afiliada en la EPS Solsalud en el régimen subsidiado como madre cabeza de familia en la ciudad de Bucaramanga y que su Sisben era de la misma ciudad, determinó que la declaración era contraria a la verdad. Adicionalmente, argumentó que según el RUPD la señora Ortiz contaba con una declaración anterior en 2005 que generó concepto de NO INCLUIDA lo que indicó a la entidad que para esa fecha ya se encontraba viviendo en Bucaramanga.

La accionante presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación contra esa decisión y en ellos explicó que en el año 2005 “vivía en el corregimiento de Cerro Azul en el municipio de San Pablo, Bolívar”. Posteriormente se fue a vivir por un periodo de dos meses a Bucaramanga en la casa de una comadre, quien le hizo el favor de sacar los papeles de la EPS. Nuevamente “volvió al municipio de San Pablo, pero esta vez habitó en un caserío llamado Agua Sucia”, que fue donde nuevamente empezó a recibir las amenazas en contra de su otro hijo.

No obstante, en las resoluciones de mayo y julio de 2008, Acción Social confirmó la decisión, bajo el argumento que la solicitante no vivió 15 años en el “municipio de Agua Sucia” tal y como lo había afirmado en la declaración. Señaló que “la información otorgada en 2008 según la cual salió desplazada del municipio de Simití, Bolívar no coincidía con los hechos presentados en septiembre de 2005 donde informó que había salido del municipio de San Pablo”, razón por la cual se desvirtuaba el principio de buena fe.

De lo expuesto anteriormente, la Sala concluye que efectivamente las afirmaciones de la accionante presentan algunas inconsistencias. Sin embargo, las mismas resultan completamente irrelevantes al momento de entrar a determinar la condición de víctima del desplazamiento forzado.

La principal inconsistencia tiene que ver con el municipio del cual salió desplazada, puesto que en la declaración rendida ante Acción Social en 2008 afirmó ser víctima del desplazamiento forzado desde el municipio de Simití, Bolívar, mientras que en la declaración rendida en 2005 aseguró haber salido del municipio de San Pablo Bolívar. Esta aparente contradicción fue el argumento final esbozado por la entidad para desvirtuar el principio de buena fe y concluir que la declaración era contraria a la verdad.

La Sala no comparte las explicaciones dadas por la autoridad en esa última resolución, por las razones que se entran a exponer:

a). Del material probatorio que obra en el expediente es posible deducir que: (i) la señora María del Carmen Ortiz vivía en el corregimiento de Cerro Azul ubicado en el municipio de San Pablo, Bolívar; (ii) en el año 2005 se dirigió a la ciudad de Bucaramanga por un periodo de dos meses y posteriormente volvió al departamento del Bolívar, esta vez para vivir en el corregimiento de Agua Sucia ubicado en el municipio de San Pablo; (iii) en el año 2008, ante las reiteradas amenazas, decidió irse a vivir definitivamente en la ciudad de Bucaramanga.

b). Lo anterior significa, que la real contradicción está en la ubicación que da la accionante del corregimiento de Agua Sucia, en tanto en un primer momento afirmó que este quedaba en el municipio de Simití y más adelante aseveró que estaba ubicado en el municipio de San Pablo.

c). Para la Corte, ello no es más que una mera equivocación o desconocimiento de la accionante respecto de la ubicación geográfica de los corregimientos. Esto, por cuanto siempre fue clara en afirmar, y sobre ello no existe contradicción, que vivió en el corregimiento de Cerro Azul hasta el año 2005 y luego en el corregimiento de Agua Sucia hasta el 2008, ambos ubicados en el municipio de San Pablo, Bolívar.

d). Lo expuesto es un evidente desconocimiento de las garantías fundamentales de la accionante por parte de Acción Social, por cuanto bajo un argumento superficial y que no genera una duda razonable sobre la calidad de desplazada de la accionante, pretende desvirtuar el principio de buena fe que irradia la declaración de una persona que afirma ser víctima del conflicto armado interno.

Sobre el particular, la Corte ha sido muy enfática en señalar que las autoridades están en la obligación de tomar como ciertos los hechos relatados por el declarante y, en caso de contradicción, es aquella la que debe demostrar que la narración no es cierta. Asimismo, la jurisprudencia ha aclarado que una incompatibilidad que conlleve la no inscripción en el registro debe circunscribirse al hecho mismo del desplazamiento y no otros hechos accidentales o accesorios.

Si bien ello no significa que cualquier afirmación o dicho del declarante deba tenerse como cierto, porque de ser así se permitiría la inscripción de falsos desplazados y el acceso irregular a los beneficios que brinda el Estado, sí es importante que en caso de duda y ante las obligaciones que se derivan de la inversión de la carga de la prueba, sean las autoridades administrativas las que desplieguen una actividad diligente para concluir sobre la veracidad de los hechos.

En el caso que ahora se estudia, es preciso preguntarse por qué la Agencia Presidencial para la Acción Social no requirió a la declarante para que aclarara ese punto o le indagara sobre el mismo antes de negar el derecho a la inscripción de manera tajante. Por el contrario, se limitó a darle valor a una inconsistencia que era fácilmente controvertible y sin realizar una mayor verificación sobre la misma. Incluso, un estudio sobre el entorno social del departamento del Bolívar o un análisis sobre el contexto de la violencia que se vivía en la época, hubieran otorgado a la entidad mayores elementos probatorios para determinar la calidad del desplazamiento.

Por ejemplo, un estudio realizado por el Observatorio de Paz Integral de la Agencia de la ONU para los refugiados -ACNUR- da cuenta de la gravedad del conflicto armado interno y de la situación del desplazamiento forzado en el Magdalena Medio y sur del Bolívar. Según el informe:

“Municipios como Cantagallo, Regidor, San Pablo, Santa Rosa, Simití y Tiquisio en el sur de Bolívar, demuestran una tendencia al aumento de los hogares expulsados durante el año 2005 (hasta octubre) con respecto al año 2004. (...) Tiquisio vio incrementada la expulsión en un 60% con relación al año 2004, y se convirtió en el segundo municipio expulsor del Sur de Bolívar después de San Pablo.

(...) El sur de Bolívar y el Magdalena Medio santandereano fueron las subregiones en donde acontecieron el mayor número de combates: 28 y 24, respectivamente. Los municipios en donde más combates se han registrado en 2005 han sido San Pablo, 11 combates; Cantagallo, 7; y Sabana de Torres, 5. Precisamente como consecuencia del combate sostenido entre paramilitares del Bloque Central Bolívar y guerrilla (ELN-FARC) en el mes de abril, se presentó uno de los desplazamientos masivos ocurridos en el municipio de San Pablo.

En el estudio presentado por el Observatorio, se hace además un análisis específico sobre la situación de desplazamiento en el municipio de San Pablo, Bolívar, donde se resalta:

“Las principales causas de desplazamiento forzado en esa zona “las constituyen la violación de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Aparecen como causas de esta “crisis humanitaria” hechos perpetrados contra la población civil tales como: amenazas generalizadas, enfrentamiento armado, masacre, amenaza específica, toma de poblaciones y ataques indiscriminados. Estos hechos atroces, como todos los hechos de guerra, afectan directamente el derecho fundamental a la vida y a la integridad física. Y efectivamente, las familias desplazadas que fueron encuestadas en San Pablo en noviembre de 2004, señalan como principales causas del desplazamiento los enfrentamientos armados (54,6 por ciento); amenazas (19,5 por ciento); acciones directas de actores armados (3 por ciento) y miedo a raíz de rumores (17,3 por ciento)”[60].

Incluso, la Corte Constitucional en el Auto 171 de 2007 llamó la atención sobre la situación de reclutamiento forzado de menores, la cual se presentó con mayor fuerza “en Arauca, Putumayo, el sur de Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Casanare, Meta, Risaralda, Antioquia, Santander y Nariño, y mencionaron los municipios de Cocorná, Barrancabermeja, Cartagena –barrios El Pozón y Néstor Mandela-, Arquía, Quibdo (sic) y Soacha”[61].

6.4. Todo lo anterior evidencia que el Gobierno dejó de reconocer un derecho sin indagar a la accionante sobre la contradicción en su declaración y sin verificar otros aspectos que permitieran dar claridad sobre los hechos que dieron lugar al desplazamiento y los lugares en donde se efectuó el mismo. Esa actuación de la accionada generó una consecuencia que agrava aún más las circunstancias del caso, en la medida en que ante la falta de reconocimiento de la calidad de víctima se dejaron de otorgar ciertas ayudas de emergencia que en su momento requirió la accionante.

Ahora, es preciso recordar que si bien no está acreditada la situación de vulnerabilidad o urgencia inmediata que surge del desplazamiento, no por ello la accionante pierde automáticamente la calidad de víctima.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 el legislador estableció que serían reconocidas como víctimas todas aquellas personas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a

partir del 1° de enero de 1985 como consecuencia de las infracciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno y, por su condición de tal tendrían derecho a la obtención de ayudas de emergencia así como de otros beneficios no relacionados con las circunstancias de urgencia.

Precisamente, a través del registro se pretende el reconocimiento de la accionante como víctima y con ello se permite el acceso a otros beneficios no relacionados con las circunstancias de urgencia, como sucedería por ejemplo, con la ayuda humanitaria de transición, la restitución de vivienda o una indemnización por vía administrativa y, en general, lo relacionado con los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición. Será la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las demás autoridades administrativas o judiciales competentes quienes determinen la titularidad de la accionante de las demás ayudas, dependiendo del cumplimiento de los requisitos y del estudio que sobre los mismos se realice.

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que la Agencia Presidencial para la Acción Social vulneró los derechos fundamentales de la señora María del Carmen Ortiz a una vida en condiciones dignas y al mínimo vital, al no incluirla en el Registro Único de Población Desplazada por considerar que las declaraciones por ella rendidas eran contrarias a la verdad.

Por lo anterior, la Corte revocará la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que a su vez confirmó la proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la misma ciudad. En su lugar, concederá la protección de los derechos fundamentales invocada, dejará sin efectos las resoluciones núm. 680010040, 069 y 04319 de 2008 mediante las cuales negó la inscripción en el registro y ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad que en la actualidad es la encargada, entre otras funciones, de evaluar la inscripción de las víctimas del desplazamiento forzado, que incluya a la accionante en el Registro Único de Víctimas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo del primero (1) de noviembre de dos mil trece (2013) proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que a su vez confirmó el proferido el veinticinco (25) de septiembre de dos mil trece (2013) por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bucaramanga, que denegó la solicitud de amparo presentada por la señora María del Carmen Ortiz Florez. En su lugar, CONCEDER la protección de sus derechos fundamentales la vida en condiciones dignas y al mínimo vital.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTO las Resoluciones núm. 680010040, 069 y 04319 de 2008 mediante las cuales la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional negó la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la señora María del Carmen Ortiz Florez.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, inscriba a la señora María del Carmen Ortiz Florez en el Registro Único de Víctimas, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Magistrado (E)

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver folio 13 del cuaderno original.

[2] Ver folio 15 del cuaderno original.

[3] Ver folio 16 del cuaderno original.

[4] En aquella oportunidad, la Corte constató lo siguiente: “La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. (apartado 6.3) Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia”. (Resaltado fuera de texto).

[5] Sentencia T-702 de 2012.

[6] Cfr. Sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-092 de 2012, 227 de 2012, T-441 de 2012, T-442 de 2012, T-462 de 2012, T-702 de 2012, T-1064 de 2012, T-076 de 2013, entre muchas otras.

[7] Sentencia T-442 de 2012. Cfr. Sentencias T-655 de 2011, T-315 de 2005, entre otras.

[8] Ibídem.

[9] Sentencia T-792 de 2009.

[10] Sentencia T-718 de 2009. Reiterado en la Sentencia T-342 de 2012.

[11] Sentencia T-1110 de 2005. Reiterado en la Sentencia T-342 de 2012.

[12] Ver entre otras, las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009; T-1135 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-468 de 2006; T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005; T-1094, T-740 y T-025 de 2004.

[13] Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras.

[14] Sentencia T-192 de 2010.

[15] Sentencia T-462 de 2012.

[16] ARTÍCULO 13. ““Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

[17] 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.

[18] Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

[19] Sentencia T-025 de 2004. Consideración jurídica núm. 6.1.

[20] Sentencia T-650 de 2012.

[21] Sentencia T-025 de 2004. Reiterado en las sentencias T-136 de 2007, T-156 de 2008, T-358 de 2008, T-501 de 2009 y T-702 de 2012, entre otras.

[22] “Por las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y por los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”

[23] “Para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo”.

[24] “Dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento”

[25] “No solo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes”.

[26] “Resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales”.

[27] “Cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil”.

[28] “Por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas”.

[29] Este auto hace referencia a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

[30] Sobre el particular, se expuso en el Auto 092 de 2008 lo siguiente: “el artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. El artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El artículo 5º dispone que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. El artículo 13 establece obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. El artículo 22 consagra el derecho a la paz. Y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación””.

[31] Al respecto, recordó las obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia, plasmadas principalmente en (a) la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 1, 2 y 7), (b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Preámbulo, artículos 3 y 26), (c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24), (d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Preámbulo, artículos 2 y 3), y (e) la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (artículos 3, 4, 5 y 7).

[32] Sobre este punto, señaló que en cuanto a los deberes estatales específicos frente a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, estos se encuentran codificados y sintetizados en los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales se basan en las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que a su vez forman parte del bloque de constitucionalidad y resultan vinculantes por mandato de la Constitución Política (arts. 93 y 94 Superiores). (Específicamente principios 1 y 4)

[33] Auto 092 de 2008. Consideración jurídica núm. II.1.

[34] (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

[36] La cesación de la condición de desplazado fue reiterada en el artículo 3 del Decreto 2569 de 2000.

[37] Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones.

[38] Según lo estipulado en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 el RUV “se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en

situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley”.

[39] Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.

[40] Sentencia T-650 de 2012.

[41] Ibídem.

[42] Sentencia T-327 de 2001.

[43] Sentencia 227 de 2012.

[44] Sentencia T-441 de 2012.

[45] Sentencia T-227 de 1997. Este señalamiento ha sido reiterado en numerosas providencias: Sentencias T-1346 de 2011, T-468 de 2006, T-441 de 2012, T-650 de 2012, T-1064 de 2012, T-076 de 2013, entre muchas otras.

[46] Sentencia 1064 de 2012.

[47] Auto 119 de 2013. Consideración jurídica núm. 3.1.2.

[48] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y T-169 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[49] Auto 119 de 2013. Consideración jurídica núm. 3.1.3.

[50] Ibídem.

[51] “En la legislación interna el alcance de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la población desplazada en tanto víctima de un ilícito ha estado estrechamente ligado al marco jurídico que acompaña la Ley 975 de 2005 y, en

consecuencia, a su participación en tanto víctimas de un delito en causas penales y en los procesos judiciales que prevé la mencionada ley. En efecto, la Ley de justicia y paz, junto con la Ley 1424 de 2010 que la complementa, hacen parte de un entramado normativo que se puede remontar hasta la Ley 418 de 1997 y las demás normas que la prolongan y modifican (Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”.

[52] Artículo 63.

[53] Artículo 64.

[54] Artículo 64.

[55] Estas medidas fueron reglamentadas mediante el Decreto 4800 de 2011.

[56] Artículo 72.

[57] Artículo 123.

[58] Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

[59] Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR-. Observatorio de Paz Integral. Ciudadanía y población en situación de desplazamiento interno forzado en el Magdalena Medio. Patricia Ramírez Parra. 2005. Páginas 7 a 14.

[60] Op. Cit. Página 61.

[61] Proferido con ocasión de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 sobre las medidas adoptadas para solventar el estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado desde la perspectiva de la protección de los menores de edad. Cfr. Auto 092 de 2008.