

Sentencia T-441/12

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedibilidad

DESPLAZADO INTERNO-Alcance del concepto

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

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Encuesta del SISBEN no es prueba definitiva para negar la inscripción en el RUPD

La Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUPD, las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea de Acción Social desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos.

Referencia: expediente T-3.302.323

Acción de tutela instaurada por Claudia Moreno Escandón contra Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Magistrado Ponente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., catorce (14) de junio de dos mil doce (2012)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintisiete Civil de Circuito de Bogotá, el diez (10) de noviembre de dos mil once (2011), en la acción de tutela

instaurada por Claudia Moreno Escandón contra Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

I. ANTECEDENTES

El pasado veintiocho (28) de octubre de dos mil once (2011) la Sra. Claudia Moreno Escandón impetró acción de tutela contra Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con fundamento en los siguientes

Hechos

1.- La Sra. Claudia Moreno Escandón manifiesta que debido a las amenazas perpetradas por el grupo armado ilegal “Las Águilas Negras” el día 19 de marzo de 2010 se vio obligada a desplazarse con su cónyuge desde la vereda Macedonia del Municipio Río Viejo (Bolívar), lugar en el que había residido durante los últimos 20 años, hacia la ciudad de Bogotá.

2.- El 10 de agosto de 2010, la accionante rindió declaración juramentada ante la Defensoría del Pueblo¹ a fin de ser inscrita, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Población Desplazada, en adelante -RUPD-.

3.- La Unidad Territorial Bogotá de Acción Social, una vez valoró su declaración, mediante Resolución No. 20101100113050 del 6 de septiembre de 2010 resolvió la no inscripción de la actora y de su grupo familiar en el RUPD argumentando que “la declaración resulta[ba] contraria a la verdad, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000”.²

Como motivación de lo anterior, Acción Social manifestó que para la fecha en la cual la actora afirmó residir en la vereda de Macedonia del municipio de Río Viejo (Bolívar) el señor Rafael Ignacio Madera Peinado, cónyuge de la declarante, aparecía inscrito en el Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil del Municipio de Astrea, Cesar.

Por otra parte, declaró que al consultar la base de datos del Departamento Nacional de Planeación DNP encontró que la declarante y su esposo registraban en la encuesta SISBEN aplicada en el municipio de Astrea, Cesar.

4.- La actora interpuso recurso de reposición extemporáneo en contra de la resolución que

negó su inscripción³, razón por la cual Acción Social, mediante Resolución No. 20101100113050R del 16 de febrero de 2011 rechazó el recurso interpuesto.

5.- Posteriormente, la Sra. Moreno Escandón interpuso recurso de queja en contra del acto administrativo, el cual fue resuelto por Acción Social mediante Resolución No. 05248 del 8 de agosto de 2011 “confirmando el rechazo de los recursos gubernativos interpuestos.” 4

Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela

Afirma la accionante que de los anteriores hechos se desprende que han sido vulnerados sus derechos a la vida e igualdad. Solicita que (i) se amparen sus derechos fundamentales supuestamente vulnerados por la entidad demandada, y en consecuencia que (ii) se ordene su inscripción y la de su núcleo familiar en el RUPD.

Respuesta de la entidad demandada

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante la Asesora Jurídica dio contestación a la solicitud de tutela. En el escrito de respuesta indicó que los hechos descritos por la Sra. Claudia Moreno Escandón en la declaración rendida ante la Defensoría del Pueblo, resultan contradictorios frente a la información que se pudo extraer de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la encuesta Sisbén en que registran los accionantes, lo cual constituye una falta a la verdad que desvirtúa el principio de buena fe. Por esta razón alegó que no puede procederse a la inscripción de la misma en el Registro Único de Población Desplazada según el artículo 11 de Decreto 2569 del 2000.

Actuaciones procesales

Única instancia

Mediante sentencia fechada el diez (10) de noviembre de dos mil once (2011), el Juzgado Veintisiete (27) Civil del Circuito de Bogotá denegó la solicitud de tutela impetrada. Sostuvo el juez de única instancia que del análisis de los supuestos fácticos del presente caso se puede concluir que la accionante no cumple con los requisitos exigidos por la normatividad para ser inscrita en el RUPD y que por tal motivo la presente acción de amparo debe denegarse.

Pruebas que obran en el expediente

- 1.- Copia de la Resolución 2010110011305R del 16 de Febrero de 2011 proferida por Acción Social.
- 2.- Copia de la Resolución 20101100113050 de 06 de Septiembre de 2010 proferida por Acción Social.
- 3.- Recurso de queja contra la Resolución No. 20101100113050R de Acción Social, presentado por la Sra. Moreno Escandón.
- 4.- Copia de la Resolución 05248 de 08 de Agosto de 2011 proferida por Acción Social.
- 5.- Copia de la declaración juramentada rendida por la Sra. Moreno Escandón ante la Defensoría del Pueblo de Bogotá.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

Mediante auto del siete (7) de mayo de dos mil doce (2012), con base en lo dispuesto en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992 y los artículos 179 y 180 del C.P.C., el magistrado sustanciador ordenó la práctica de ciertas pruebas, así:

Primero. Ordenar que por Secretaría General se oficie a la señora Claudia Moreno Escandón (Calle 69 Sur No. 17J-45, barrio Lucero medio) para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, remita a este Despacho copia de la solicitud de revocatoria directa que presentó contra la Resolución 20101100113050 del 6 de septiembre de 2010 mediante la cual Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, le negó a ella y a su grupo familiar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada RUPD. Además, para que de respuesta a las siguientes preguntas:

¿Porque razón su cónyuge, el señor Rafael Ignacio Madera Peinado, se encontraba inscrito en el censo electoral del municipio de Astrea, Cesar, para la fecha en la que afirmó estar residiendo con éste en el municipio de Rio Viejo, Bolívar?

¿Porqué razón usted y su cónyuge, conforme a la base de datos del Departamento Nacional de Planeación, aparecen inscritos en la encuesta del SISBEN practicada en el municipio de

Astrea, Cesar?

Segundo. Ordenar que por Secretaría General se oficie a la Defensoría del Pueblo para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, remita a este Despacho copia de la declaración juramentada rendida por la señora Claudia Moreno Escandón el diez (10) de agosto de 2010 y de la documentación aportada por la misma a fin de ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada RUPD.

Tercero. Ordenar que por Secretaría General se oficie al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER y a la Superintendencia de Notariado y Registro para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, informen a este despacho cuál es el registro de los predios rurales abandonados a causa de la violencia durante el primer semestre del año 2010 en el municipio de Rio Viejo del Departamento de Bolívar.

Cuarto. Ordenar que por Secretaría General se oficie a (i) la Gobernación de Bolívar; (ii) al Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República; (iii) la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, y (iv) a la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 de esta Corporación, para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, informen a este despacho sobre la presencia de las Fuerzas Militares de Colombia y de grupos armados irregulares, las confrontaciones armadas entre éstos y los desplazamientos forzados que se hayan presentado como consecuencia del conflicto en el municipio de Rio Viejo, Bolívar, durante el primer semestre del año 2010.

De acuerdo con los oficios OPTB-335 al 342 del nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012), emanados de la Secretaría de esta Corporación, se surtió la notificación del auto a las entidades requeridas.

- El día catorce (14) de mayo de dos mil doce (2012), en respuesta al oficio OPTB-336/2012, se recibió en la Secretaría de esta Corporación copia de la declaración juramentada rendida por la Sra. Claudia Moreno Escandón ante la Defensoría del Pueblo de Bogotá, Cundinamarca.

En esta declaración la accionante manifestó “Nosotros vivíamos con mi esposo y mi hermana

que tenía un año de estar viviendo con nosotros. Estábamos en una finquita que nos cedieron para trabajarla. Allí delinquen las Águilas Negras. Una noche llegaron y nos amenazaron, que nos fuéramos de ahí, que eso era de ellos, o si no nos mataban. Y al ver eso entonces tomamos la decisión de vender lo poquito que teníamos, y venirnos para la capital.”

Así mismo, relató que al momento de realizar la declaración tenía tres meses de embarazo y que su esposo había sido despedido del trabajo que consiguió como ayudante de construcción al llegar a Bogotá a causa de una incapacidad médica, razón por la cual actualmente se encuentra sin empleo.

- El día quince (15) de mayo de dos mil doce (2012) en respuesta al oficio OPTB-337 de 2012, se recibió en la Secretaría de esta Corporación la respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER donde consta que una vez revisado el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia RUPTA, “no se encontraron predios cuya fecha de abandono corresponda con el periodo solicitado”. Sin embargo, en dicho periodo si se recibió una solicitud de medida de registro de un inmueble ubicado en la vereda Las Flores del municipio de Río Viejo, el día 20 de febrero de 2010.

- El día catorce (14) de mayo del dos mil doce (2012) en respuesta al oficio 339/12, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 envió a este despacho, con el fin de colaborar en la búsqueda de información que proporcione a este despacho los elementos de juicio necesarios para resolver el caso, diversos informes de diagnósticos por departamento elaborados por el Observatorio de la Vicepresidencia de la República de DDHH y DIH, boletines mensuales de 2010 del Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio OPI, e informes de actores estratégicos presentes en la zona como el Servicio Jesuita para Refugiados y la Defensoría Regional del Magdalena Medio.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia

1.- Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro del trámite de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión

2.- La señora Claudia Moreno Escandón incoa Acción de Tutela contra Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y aduce que la misma vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad al resolver, mediante Resolución No. 20101100113050 de 6 de septiembre de 2010, la no inscripción de ella y de su grupo familiar en el RUPD.

3.- Por su parte, la entidad demandada señala que la información dada en la declaración con respecto al lugar y tiempo de permanencia de la accionante se contradice frente al registro encontrado en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual se constituye como una falta a la verdad, desvirtuando el principio de buena fe.

4.- El Juez de única instancia deniega el amparo solicitado por considerar que la actora no cumple con los requisitos exigidos por la normatividad para ser inscrita en el RUPD.

5.- Corresponde por lo tanto a esta Sala de Revisión determinar si la valoración de la declaración de desplazamiento de la Sra. Claudia Moreno Escandón por Acción Social, a partir de la cual la entidad concluyó la no inscripción de la actora y su núcleo familiar en el RUPD, se ajusta a los criterios desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación para la aplicación de las normas relativas al registro, o si por el contrario, se trata de una decisión arbitraria que vulnera su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado.

6.- Para resolver esta cuestión se reiterará lo sostenido por esta Corte con relación a (i) la procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado; (ii) el alcance de la noción de “desplazado interno”, (iii) el marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y las pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación y finalmente se abordará (v) el análisis del caso concreto.

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

7.- En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la

población desplazada⁵. Concretamente, este Tribunal ha entendido que si bien debido a la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado tales medios no resultan idóneos y eficaces debido a las circunstancias particulares en que se encuentran.

Al respecto, la sentencia T-821 del 2007 señaló:

La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.⁶

8.- De ahí que la garantía constitucional sea el instrumento más apropiado para brindar una protección eficaz de los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado pues en estos casos se requiere de acciones urgentes por parte de las autoridades dirigidas a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y que resulte desproporcionada la exigencia de un agotamiento previo de los recursos ordinarios.⁷

El alcance de la noción de ‘desplazado interno’

9.-La Ley 387 de 1997 por medio de la cual el Legislador adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia, definió en su artículo 1º el concepto de desplazado.

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se

encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

Con base en la facultad otorgada en el párrafo del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000 en el cual se reprodujo la definición contenida en la Ley.8

Esta definición sobre desplazado interno fue una expresa recepción de la amplia noción acuñada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), conforme a la cual se entendió que era desplazada:

“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público.”(Subrayas fuera del texto original)

10.- Concretamente en el ámbito internacional, no existe ningún instrumento que defina el concepto de desplazado interno, a diferencia de lo sucedido con los refugiados. No obstante lo anterior, en 1998 la Comisión de Derechos Humanos, hoy convertida en el Consejo de Derechos Humanos, acogiendo los trabajos realizados por el Relator Temático Francis Deng, adoptó una resolución titulada “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, cuyo artículo 2º define a los desplazados en los siguientes términos:

11.- Puestas así las cosas resulta claro que coexisten actualmente diversas definiciones, con distintos contenidos y alcances, del concepto de “desplazado interno”, unas de orden interno y otras de carácter internacional. De allí que, en caso de existir contradicción entre unas y

otras, deba aplicarse, en la resolución de un asunto particular, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio pro homine.

12.- A lo anterior es preciso añadir el esfuerzo que ha realizado este Tribunal Constitucional con el objeto de intentar definir la noción de desplazado interno. Al respecto, la sentencia T-227 de 1997 estableció que cualquiera que sea la definición que se adopte sobre los desplazados internos, la misma siempre deberá contar con dos elementos cruciales: “(i): la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan (...), no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

13.-Mas aún, el 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.

Cabe asimismo destacar que esta Corporación, en sentencia T-1346 de 2001, examinó las diferentes definiciones existentes del vocablo “desplazado interno”, para finalmente concluir lo siguiente:

“Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de “desplazados internos” han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”. (Subrayas fuera del texto original)

14.-Finalmente, es preciso recordar que este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades que los desplazados internos son considerados sujetos de especial protección constitucional, dado el estado de debilidad manifiesta en el cual se encuentran al ser expulsados de su lugar de residencia y por tal situación estar sometidos, de manera sistemática, a múltiples vulneraciones de sus derechos fundamentales.

15.-De conformidad con todo lo dicho, la Sala de Revisión considera que las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acción imputable a grupos armados ilegales.

El marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y las pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación. Reiteración de jurisprudencia

16.-Mediante el Decreto 2467 de 2005, que fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, a la Red de Solidaridad Social RSS, se creó la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, entidad encargada de la Coordinación Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

17.-Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr la continuidad en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, transformó Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el cual estaría encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

18.-Para efectos del funcionamiento de la ley se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y que encontraría su soporte precisamente en el RUPD que actualmente maneja Acción Social.

19.-Pues bien, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “ser[ía] 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.” Así mismo, en el párrafo, esta disposición establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta tanto no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información.

20.-El RUPD ha sido definido por esta Corte como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual supone un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no depende el acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención al desplazado interno.

Sobre el RUPD, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias fácticas de un desplazamiento forzado interno, tiene derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar⁹. Adicionalmente, determinó que el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno¹⁰ los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados¹¹.

21.-Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000¹² prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro.¹³

Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997¹⁴, como reiterada jurisprudencia de esta Corte han coincidido en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. En este sentido, el registro de la

población desplazada no constituye un reconocimiento de su condición, pues como ya se explicó, esta es una herramienta técnica para la implementación de la política pública en materia de desplazamiento. Al respecto la Corte ha indicado:

“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desplazados.” 15

22.-De lo anterior puede inferirse, como ya se había expresado anteriormente, que tal situación fáctica está compuesta por dos requisitos materiales los cuales deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.¹⁶ Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá proceder a realizar la inscripción del declarante en el RUPD.

23.-De otra parte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, el cual, en su artículo 11, contempla los motivos por los cuales le es dado a la entidad competente negar la inscripción en el RUPD. Así dice la norma en comento:

“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 vía gubernativa”

24.-Dentro de este contexto es preciso reiterar lo señalado en varias oportunidades por Corporación respecto de las pautas que deben seguirse para efectos de realizar una adecuada interpretación de las causas legales y reglamentarias que dan lugar al rechazo de la inscripción de una persona en el RUPD17.

Así pues, se ha entendido que el contenido de dichas disposiciones debe entenderse conforme a (i) las disposiciones de derecho internacional que hacen parte de bloque de constitucionalidad, a saber: a) el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949¹⁸ y b) 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 Personas¹⁹; (ii) el principio de buena fe²⁰; (iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima²¹ y, iv) el principio de prelación del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.²²

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 exigirlos²⁴. 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 fin²⁵. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante²⁶. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que

ello es así²⁷. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida²⁸ y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad²⁹. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad³⁰. Y finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento³¹.

25.-Partiendo de las anteriores definiciones que reglamentan la inscripción en el RUPD, se ha coincidido en que debe procederse a la inscripción, a la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, a la recepción de una nueva declaración siempre que en el caso concreto se verifique que Acción Social: (i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento que es contraria a los principios de favorabilidad y buena fe³²; (ii) expidió una resolución carente de motivación para negar el registro³³; (iii) negó la inscripción por causas imputables a la administración³⁴; (iv) negó la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro³⁵ o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados³⁶; o cuando (v) no se registró al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros³⁷; (vi) se excluyó con base en la aplicación de la encuesta SISBEN sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir de forma razonada que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento³⁸; (vii) no se tuvo la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos con el fin de controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro³⁹ y (viii) la exclusión se basó exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración, sin tener en cuenta otros elementos de juicio que pudieron incidir en la tardanza.⁴⁰

26.-Así pues, esta Corte ha examinado en repetidas ocasiones diversos casos en los cuales Acción Social ha negado la inscripción en el RUPD a causa de las consultas a las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que arrojan como resultado la inscripción de la cédula de la declarante o de alguno de sus familiares que componen el núcleo que fue desplazado, en un sitio diferente al municipio expulsor.⁴¹ A continuación, debido a la

pertinencia con el asunto que se examina, se analizará este supuesto.

El Decreto 1010 de 2000 le asigna esta función a la Registraduría Nacional del Estado Civil y en su artículo 4 reseña lo siguiente:

“Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, (...) garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.”

Así mismo, en su artículo 5 refiere concretamente cuáles son las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así:

“Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

(...)

18. Responder las solicitudes de personas naturales o jurídicas y organismos de seguridad del Estado o de la rama judicial en cuanto a identificación, identificación de necrodactilias y demás requerimientos, de acuerdo a la normatividad vigente, teniendo como soporte la información contenida en las bases de datos de registro civil y el sistema de identificación.

(...)

20. Atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios para el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar.”

Así las cosas, la función de entregar información acerca del censo electoral le corresponde única y exclusivamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad competente para administrar e interpretar el contenido de las bases de datos y para responder las solicitudes sobre el estado actual del censo electoral para los ciudadanos, ya que en el caso de

presentarse algún tipo de duda o confusión con la consulta realizada es este organismo al que le corresponde disiparla o interpretar la situación electoral de las personas.

La Corte Constitucional, en sentencia T-447 de 2010, precisó que la interpretación de la ubicación de una persona por el censo electoral no puede ser tan restrictiva, teniendo en cuenta que “se pueden presentar situaciones de movilidad al interior del territorio nacional, alterando el sitio de sufragio, tales motivos exigen el análisis de cada caso concreto que indiscutiblemente no puede arrojarse a una base de datos”.

Igualmente, se dejó claro en esta ocasión que las consultas en las bases de datos no pueden ser utilizadas para arrojar consecuencias negativas a la situación de los desplazados internos que pretendan la inscripción en el RUPD y que el análisis de la información allí contenida debe ir acompañado de otros factores que evidencien plena certeza de la ubicación, si se pretende alegar falta de conexidad entre el lugar de votación y la residencia.

27.-Del mismo modo, es imperioso examinar algunos asuntos en los que esta Corporación ha concluido que la aplicación de la encuesta del SISBEN fuera de ser un argumento rebatible, no es hecho suficiente para negar la inscripción en el RUPD.

Sobre el particular, la sentencia T-1083 de 2000 la Corte estudió el caso de una persona a la cual le fue aplicada la encuesta del SISBEN en un determinado municipio, pese a no residir de forma permanente en dicho lugar. La accionante interpuso acción de tutela porque consideró que la actuación de las autoridades administrativas vulneraban sus derechos fundamentales “al imprimir en la ficha de encuesta una información relativa a la vivienda en la cual ella se encontraba temporalmente” que no correspondía con su verdadera situación socioeconómica. En esta oportunidad, la Corte consideró:

“No resulta razonable que una persona sea entrevistada en un lugar en el que se encuentra de paso cuando la información sobre el tipo de vivienda, los servicios con que cuenta o los electrodomésticos que contiene es tenida en cuenta para realizar la respectiva clasificación socioeconómica. En estos casos, los funcionarios encargados de practicar la respectiva ficha deben ser en extremo cuidadosos e informar adecuadamente a las personas entrevistadas sobre las consecuencias de la información que se consigne en la encuesta.

(...)Si una persona es encontrada en una casa de habitación en la que se encuentra de manera meramente transitoria, no parece ajustado a la verdad suponer que se trata de su vivienda. Será entonces la persona entrevistada quien, previa suficiente información, deberá indicar a los funcionarios del SISBEN si el lugar en el que es encuestado es su lugar de habitación o si se encuentra en él de manera transitoria.”

En la sentencia T-1076 de 2005 esta Corte sostuvo que la aplicación de la encuesta SISBEN, como etapa previa a la concesión de beneficios a la población marginada, no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a los programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia humanitaria a la población desplazada. En ese sentido, “la aplicación de la encuesta SISBEN y la entrega de la identificación correspondiente ratifican las condiciones de extrema pobreza en que se encuentra la actora y su grupo familiar debido al hecho del desplazamiento.”

Finalmente, mediante sentencia la T-215 de 2009, se analizó el caso de una persona que sufrió un desplazamiento forzado del Corregimiento de Turruladó del municipio de Turbo al municipio de Bello (Antioquia) debido al asesinato de su madre a manos de la guerrilla, y una vez en el municipio de Bello aprovechó para incluir en el SISBEN a todo el núcleo familiar. En esta ocasión, la Corte manifestó que el hecho de que una persona se encuentre afiliada al SISBEN en un sitio distinto del cual se huye, no impide el reconocimiento de la condición de desplazado pues tal condición “es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo a otro lugar dentro de las fronteras del Estado”.⁴²

28.-Conforme a los parámetros expuestos anteriormente, la Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUPD, las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea de Acción Social desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos.

29.-Bajo este supuesto, en caso de existir duda sobre las declaraciones, se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUPD pues, dado que se trata del instrumento que permite concentrar a los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, sus pronunciamientos sobre el

reconocimiento del registro deben ser responsables y acertados para cada caso en particular.

30.-Y finalmente, con relación a los indicios a los cuales comúnmente recurre Acción Social para efectos de negar la inscripción de los declarantes con fundamento en la falta a la verdad en la declaración, esta Corporación reitera que, (i) ni las consultas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyos resultados arrojen que el documento de identidad está inscrito en el censo electoral de un municipio diferente al cual ocurrieron los hechos de desplazamiento, (ii) ni el resultado obtenido por la aplicación de la encuesta del Sisbén en cual el declarante o su núcleo familia registren como beneficiarios en un municipio diferente del que declararon ser expulsados, pueden entenderse como plenas pruebas que tengan la entidad de negar la inscripción en el RUPD.

Análisis del caso concreto

31.-En primer lugar, recuerda la Sala que esta Corporación ha reiterado constantemente que la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado. Lo anterior, debido a su condición de sujetos de especial protección constitucional y al perjuicio irremediable que se configura en estos casos el cual hace urgente la satisfacción de sus necesidades más importantes.

32.-En el caso sub exámine, la señora Claudia Moreno Escandón manifiesta haberse desplazado, junto con su cónyuge, del municipio Río Viejo (Bolívar) hacía la ciudad de Bogotá el día 19 de marzo del 2010 luego de las constantes amenazas a su familia perpetradas por el grupo armado ilegal “Las Águilas Negras”.

33.-Al llegar a la ciudad, la accionante realizó una declaración juramentada ante la Defensoría del Pueblo donde relató los hechos que fueron causa del desplazamiento, manifestando “Estábamos en una finquita que nos cedieron para trabajarla. Allí delinquen las Águilas Negras. Una noche llegaron y nos amenazaron, que nos fuéramos de ahí, que eso era de ellos, o sino o nos mataban. Y al ver eso entonces tomamos la decisión de vender lo poquito que teníamos, y venirnos para la capital.” Del mismo modo, consta en dicha declaración que al momento de presentarse en la Defensoría, la accionante se encontraba en estado de gravidez.

34.-Luego de ser valorada dicha declaración por la Unidad Territorial de Acción Social de Bogotá, la misma expidió la Resolución No. 20101100113050 de 6 de septiembre de 2010 mediante la cual negó la inscripción de ella y de su grupo familiar en el RUPD. Contra dicha resolución, la actora manifiesta haber solicitado la revocatoria directa la cual fue valorada por acción social como un recurso de reposición extemporáneo contra la misma, razón en que justificó su rechazo. Posteriormente, acude al recurso de queja contra la resolución que deniega la revocatoria frente a lo cual Acción Social decide confirmar su decisión de negar “los recursos gubernativos interpuestos por la señora Claudia Moreno Escandón”.

35.-Ahora bien, en el trámite de la acción de tutela incoada por la Sra. Moreno Escandón contra Acción Social con el fin de que fueran amparados sus derechos fundamentales y los de su familia, la entidad demandada señaló que la información dada en la declaración con respecto al lugar y tiempo de permanencia de la accionante se contradice frente a la información consignada en la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual se constituye como una falta a la verdad.

36.-Por su parte, el Juez de única instancia denegó el amparo solicitado por considerar que la actora no cumple con los requisitos exigidos por la normatividad para ser inscrita en el RUPD.

37.-Con base en los anteriores supuestos fácticos es que esta Sala de Revisión entrará a determinar si la valoración de la declaración de desplazamiento de la Sra. Claudia Moreno Escandón efectuada por Acción Social, a partir de la cual la entidad concluyó que faltó a la verdad negándole el derecho a ser inscrita en el RUPD, se ajustó o no a las pautas constitucionales y jurisprudenciales para la aplicación de las normas relativas al Registro y en esa medida si se trató de una decisión arbitraria que vulnera su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado.

38.-Pues bien, para efectos de dar respuesta al anterior interrogante esta Sala considera oportuno reiterar las directrices que fueron establecidas por la sentencia T-821 de 2007 en un caso similar, las cuales son de imprescindible aplicación en el supuesto de rechazo de la inscripción por ser la declaración contraria a la verdad.

39.-En primer lugar, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario competente debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, deberá demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-821-07.htm> - _ftn26.

Es precisamente con base en la presunción de buena fe (artículo 83 C.N.) que esta Corte ha establecido que para determinar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria que pruebe tal condición, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la región de la cual la víctima alega ser desplazada. En el caso sub judice, la peticionaria afirma ser desplazada del municipio de Río Viejo (Bolívar), zona del territorio nacional azotada de tiempo atrás por la violencia ejercida por grupos al margen de la ley y visiblemente afectada por el problema del desplazamiento forzado. Lo anterior lo infiere la Sala de la lectura de diversos informes de diagnóstico del Departamento de Bolívar elaborado por el Observatorio de la Vicepresidencia de la República de DDHH y DIH, de boletines mensuales de 2010 del Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio OPI, y del análisis de los relatos efectuados por los actores estratégicos presentes en la zona, los cuales fueron facilitados a esta Sala de Revisión por la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de esta Corporación. En los mismos se constató:

“Río Viejo 19-04-2010. Con panfletos bandas emergentes presionan a la comunidad de Río Viejo (Sur de Bolívar). Aunque los escritos en los que amenazan a la población no están firmados por grupo alguno, autoridades estiman que se trata de bandas al servicio del narcotráfico. Panfletos distribuidos por desconocidos en Río Viejo anuncian aparentes restricciones a los menores que manejan motos, establecen horarios para permanecer en la calle, y al parecer, restringen el uso de un sector del parque del pueblo. Los anónimos también prohíben la presencia de mujeres menores de 17 años en establecimientos públicos y anuncian retaliaciones a mujeres y hombre infieles. (...) al parecer los panfletos habrían sido elaborados por las bandas emergentes que existen en ese sector del Magdalena Medio.”

“El coordinador del convenio para AHE Alcaldía de Barrancabermeja del SRJ manifiesta que varias personas de Río Viejo se encuentran en el municipio solicitando las ayudas humanitarias”

Se menciona por parte de la Parroquia de Río Viejo que se han desplazado aproximadamente 11 personas en forma separada. (...). Líderes comunales señalaron que en los últimos meses hay presencia de personas armadas y continuas amenazas contra algunos habitantes del caserío que está ubicado a 20 minutos del casco urbano de Río Viejo en donde residen aproximadamente 100 núcleos familiares”

La situación que atraviesa el departamento de Bolívar, en concreto en el municipio de Río Viejo, implica la existencia de un clima de temor generalizado por parte de los habitantes de la región que provoca una migración forzada a otros lugares del país con miras a resguardarse de las acciones bélicas y presiones ejercidas por grupos armados ilegales.

Ciertamente lo anterior, sumado a una prueba siquiera sumaria permitiría a esta Sala inferir la veracidad de los hechos relatados por la actora y en esa medida ordenar la inscripción de la misma y de su grupo familiar en el RUPD.

Sin embargo, si bien las dos pruebas que obran en el expediente (Certificados del Sisbén y del censo electoral aportados por Acción Social) no son material probatorio suficiente que le permitan al funcionario de Acción Social negar la inscripción en el RUPD, tampoco puede esta Sala inferir que las mismas constituyen prueba sumaria, que sumada a la situación de temor generalizado que se presenta en el municipio de Río Viejo, lleven a esta Sala concluir la veracidad de los hechos relatados por la actora.

40.-En segundo lugar, para efectos de valorar la declaración de la actora, la sentencia T-821 de 2007 estableció que si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios. En efecto, a juicio de la Corte “las contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 (...), según el cual, la no inscripción procede cuando “la

declaración resulte contraria a la verdad". La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error"43.

Bajo este entendido, las imprecisiones, contradicciones o ficciones detectadas en la declaración sólo son relevantes si de ellas es posible deducir, con certeza, que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. En los casos restantes, el funcionario debe limitarse a advertirle a la persona sobre las eventuales consecuencias que contrae faltar a la verdad y tomar nota de las razones que obligaron a la persona declarante a incurrir en esta conducta.

41.-En este orden de ideas, esta Sala considera que no supone una interpretación razonable de la declaración por parte Acción Social negar la inscripción en el RUPD de la Sra. Moreno Escandón y de su familia por el hecho de haber sido encuestados y clasificado en el SISBÉN del municipio de Astrea, Cesar, pues como quedó expresado anteriormente, este indicio no es suficiente para desvirtuar la situación de desplazamiento. De todo lo anterior se deduce que, aunque la entidad insista en varias oportunidades en considerar la aplicación de la encuesta del SISBEN como plena prueba infalible que desvirtúa la condición de desplazamiento, esta consideración resulta debatible.

Adicional a lo anterior, en el caso en concreto Acción Social niega la inscripción porque además de haberse aplicado una encuesta para el SISBEN en un municipio diferente, la cédula del cónyuge de la accionante figura inscrita en el censo electoral de Astrea, Cesar.

42.-Con relación a la consulta realizada a la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil donde se identifica al esposo de la accionante en el censo electoral de Astrea, esta Corporación considera que aún en virtud de los principios de colaboración y coordinación que debe existir entre las entidades públicas, las competencias sobre el manejo de la información deben respetarse y manejarse de manera responsable por las entidades encargadas de procurar determinada información. Así mismo, conforme a la sentencia T-447 de 2010, esta Sala considera pertinente reiterar que "los resultados que se obtengan por Acción Social no pueden por si solos ser utilizados para arrojar consecuencias negativas en la inscripción en el RUPD".

Dentro de las funciones que le asisten a Acción Social no se encuentra la de imponer trabas a

los desplazados que pretendan lograr la inscripción al RUPD, por el contrario a esta entidad le asiste el deber de promover los derechos de la población desplazada.

43.-Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con las reglas de interpretación para la inscripción en el RUPD mencionadas anteriormente, esta Corporación considera que no es prueba definitiva para negar la inscripción en el RUPD habersele practicado la encuesta del SISBEN y/o encontrarse inscrito en el censo electoral de un sitio diferente al que ocurrieron los hechos desplazamiento. Incluso, considera esta Sala que de entender que existe una clara contradicción entre lo declarado y la información contenida en las bases de datos de las diversas entidades del Estado, esa información no tiene la entidad de poner en duda el hecho mismo del desplazamiento y por tal razón no habría lugar a rechazar la inscripción por tales razones.

44.-Sin embargo, tampoco puede esta Sala concluir que de los indicios valorados en el asunto sub exámine se derive una prueba sumaria que, sumada a la situación de temor generalizado que se verificó existía en el municipio de Río Viejo, permita concluir la veracidad de los hechos relatados por la actora.

45.-Pues bien, con fundamento en lo expuesto anteriormente se concederá la presente acción de tutela con el fin de amparar los derechos fundamentales del accionante, para lo cual ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que decida sobre la inclusión de la señora Claudia Moreno Escandón y de su grupo familiar en el RUPD luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá (i) permitir a la actora la ampliación de su declaración inicial y (ii) tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia.

46.-Adicionalmente, dispondrá que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social le brinde a la accionante la asistencia y asesoría necesaria para la presentación de los elementos probatorios que pretenda hacer valer en esta ocasión.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la Sra. Claudia Moreno Escandón y a su núcleo familiar.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, decida sobre la inclusión de la señora Claudia Moreno Escandón y de su grupo familiar en el RUPD luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá (i) permitir a la actora la ampliación de su declaración inicial y (ii) tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia.

Tercero.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de las cuarenta y ocho (48) siguientes contadas a partir de la notificación de la presente decisión, brinde a la accionante la asistencia y asesoría necesaria para la presentación de los elementos probatorios que pretenda hacer valer en esta ocasión.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 4 del cuaderno 2. Sin embargo, a folio 2 del mismo cuaderno aparece que la declaración fue rendida ante la Personería de Bogotá en la misma fecha.

2 Folio 4 del cuaderno 2.

3 Así consta a folio 2 del cuaderno 2, pues habiendo sido notificado personalmente el 16 de noviembre de 2010, interpuso el recurso de reposición solo hasta el 21 de enero de 2011. Sin embargo, la actora en el escrito del recurso de queja aduce que lo que interpuso en esta ocasión fue una acción de revocatoria directa.

4 Folio 5 del cuaderno 2.

5 Sobre este mismo punto ver: T-740/04, T-175/05, T-1094/04, T-563/05, T-1076/05, T-882/05, T-1144/05, T-086/06 y T-468/06, entre otras.

6 Ver la sentencia T-821 de 2007.

7 Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, entre otras.

8 Artículo 2°. De la condición de 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."

9 Ver nota al pie número 8.

10 Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. "1.4.11. El Principio 20 consagra (1) el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona jurídica en todo lugar, y (2) la necesidad de que para hacer efectivo este derecho en cabeza de las personas desplazadas, las autoridades competentes expidan todos los documentos que sean necesarios para el disfrute de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, se especifica que las autoridades deberán facilitar la expedición de nuevos documentos, o la reposición de los documentos que se hayan perdido en el curso del desplazamiento, sin imponer para ello condiciones irrazonables, tales como exigir el retorno al área de residencia habitual para obtener los documentos requeridos. También (3) se especifica que existe igualdad de derechos entre hombres y mujeres para obtener los documentos necesarios en cuestión, así como para que se expida tal documentación con el nombre propio del solicitante." Tomado del Anexo 3 a la sentencia T-025/04.

11 Al respecto ver: SU-1150/00, T-327/01, T-098/02, T-268/03, T-419/03 y T-602/03. En el anexo 3 a la sentencia T-025/04, se consideró que: "la importancia de este documento para el ordenamiento jurídico nacional, así como la naturaleza vinculante de algunas de las disposiciones de derecho internacional que se encuentran reflejadas e interpretadas en él (art. 93, C.P.), han sido resaltadas por la jurisprudencia de esta Corporación en sucesivas oportunidades. (...) Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad" (Énfasis fuera del texto)

12 Una descripción más detallada del procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada fue hecha por la Corte en la sentencia T-563/05 la cual dispuso: "De las disposiciones contenidas en las anteriores normas se concluye que el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUPD, es el que a continuación se explica: (i) La persona desplazada debe rendir una declaración sobre los hechos que dieron

lugar a su desplazamiento ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales o municipales, o cualquier despacho judicial. Dicha declaración debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. (ii) Una vez una de las anteriores autoridades recibe la declaración de quien solicita la inscripción, debe remitirla de inmediato a la Red de Solidaridad Social o a una de sus unidades territoriales, con el objeto de que se efectúe su estudio con miras al registro del solicitante. El incumplimiento de este deber acarrea responsabilidad disciplinaria. (iii) A partir del momento en que la autoridad autorizada para la inscripción recibe la declaración del desplazado, ésta tiene 15 días hábiles para valorarla junto con otros datos y pruebas que tenga en su poder sobre los hechos señalados por aquél como causantes del desplazamiento. Una vez realizado este estudio, debe informar al peticionario si su inclusión en el RUPD fue aceptada, o las razones por las cuales fue rechazada. El acto administrativo que niega el registro debe notificarse y contra él proceden los recursos de la vía gubernativa.”

13 El artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 previó una serie de modificaciones respecto del procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la población víctima del desplazamiento forzado: “La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO 1o. Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

PARÁGRAFO 2o. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

PARÁGRAFO 3o. En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.”

14 El artículo 1 de la ley 387 de 1997 define a la persona desplazada en los siguientes términos: “ARTICULO 1o. 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.”

15 Ver la sentencia T-1076/05

16 Ver la sentencia T-227/97

17 Al respecto la sentencia T-327/01 expone: “Para realizar una interpretación razonable al

artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contenido del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y Ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”

18 “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. “1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

19 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.

20 Al respecto la sentencia T-327 de 2001 señaló “(...) al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.”

21 Cfr. Sentencia T-025/04

22 Cfr. Sentencia T-025/04

23 En la sentencia T-1076 de 2005 sobre esta misma cuestión dijo la Corte: “En cuanto se refiere al registro de una persona en el RUPD la Corte ha sostenido, específicamente, lo siguiente: (i) La interpretación favorable de las normas que regulan la materia permite sostener que la condición de desplazado forzado interno es una situación fáctica, que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el RUPD; (ii) las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales; (iii) la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, que en la mayoría de los casos les dificultan relatarlos con exactitud; y (iv) estas declaraciones están amparadas por la presunción de buena fe, lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria para desvirtuar los motivos expresados por el afectado.”.

24 Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras.

25 Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras.

26 Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: “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”. Sentencia T-563 de 2005.

27 Al respecto la Corte ha señalado: “es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.” Sentencia T-327 de 2001.

29 Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta que: “(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al

desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.”

30 *Ibíd.*

31 Al respecto cabe recordar que en la sentencia C-047 de 2001 la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

32 Al respecto la Corte ha señalado: “(...) la valoración de los hechos que se declaran originadores del desplazamiento, debe hacerse a partir de la buena fe de quien lo declara. Si la solicitante manifestó que salió de la población en donde habitaba, por la llegada de grupos paramilitares, esto debe tomarse como cierto hasta tanto las mismas autoridades demuestren que no es así. La Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), cuenta con medios suficientes para verificar la situación social de los lugares de Colombia de donde manifiestan los declarantes que fueron desplazados, así como las fechas en que ello supuestamente ocurrió. Además, pueden también determinar sumariamente los lugares del país en donde tienen influencia los actores armados.” T-458/06

33 Ver la sentencia T-086 de 2006 donde la Corte precisó: “A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de (...) la Red de Solidaridad Social, quienes ante las posibles incoherencias presentes en la declaración (que, por cierto, la Sala no alcanza a detectar) se limitaron a expedir unas resoluciones confusas que, sin duda, no tienen la suficiente entidad para negar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada (...) En efecto, esta entidad se limitó a indicar, sin ninguna explicación, que los hechos no eran cobijados por la Ley 387 sino más bien, se ajustaban a los beneficios previstos en la Ley 418 de 1997, es decir, a la actora se le consideró como víctima del conflicto armado pero -paradójicamente- se le negó el status de desplazada por la violencia. Pues bien, agregado a este contrasentido, la Red olvidó que era su deber, conforme a los artículos 12 y 13 de la Constitución Política y el principio de buena fe, cotejar los hechos denunciados, comprobar plenamente que esta persona no tenía la calidad de desplazada y, en todo caso, dejarlo claramente consignado en las respectivas Resoluciones.”

34 Ver la sentencia T-563 de 2005 donde este Tribunal, en un caso donde la autoridad competente extravió la declaración efectuada por la persona desplazada, estableció: “la Red de Solidaridad no puede trasladar los efectos de las omisiones de las autoridades encargadas de tomar las declaraciones y de efectuar la inscripción de las víctimas del desplazamientos en el RUPD, a estos últimos, sino que su obligación es remediar la situación y brindar una respuesta oportuna a las solicitudes de los desplazados.”

35 Ver la sentencia T-1076 de 2005 donde esta Corporación sostuvo “las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales (...)”

36 En este sentido la Corte señaló en la sentencia T-740 de 2004 “Para la Sala, el estado de desplazamiento (...) se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección.”

37 Ver la sentencia T-1094 de 2004 donde la Corte indicó “(...) [L]as contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1º del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 citado por la Red de Solidaridad Social, según el cual, la no inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error. Ahora bien, con el fin de establecer si las inconsistencias presentadas en una declaración llevan a concluir que el desplazamiento alegado no tuvo lugar, las autoridades tienen la posibilidad de contrastar la versión del solicitante con una amplia gama de indicios sobre el hecho mismo del desplazamiento.”

38 Al respecto ver la sentencia T-1076 de 2005 donde la Corte precisó lo siguiente: “La aplicación de la encuesta SISBEN (...) no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia Humanitaria a la población desplazada.”

39 La Corte ha sostenido que: “La Red ha desconocido el mandato de presunción de buena fe que deriva del artículo 83 de la Carta y que ha sido desarrollado por esta Corporación en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado, por cuanto no ha dado valor a la certificación que (...) aportó sobre la declaración que realizó en el año 2000 sobre los hechos que dieron lugar a su huída junto con su familia”

40 Ver la sentencia T 328 de 2007, entre otras.

41 Ver las sentencias T-787 de 2008, T-215 de 2009 y T-447 de 2010.

42 Corte Constitucional. Sentencia T-328 de 2007.

43 Ver la sentencia T-787 de 2008.