

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Procedencia de la acción de tutela

PRESUNCION DE LA BUENA FE PROCESAL EN LA CONDICION DE DESPLAZADO

Es menester recordar lo dicho en la parte motiva de esta providencia, en el sentido de que es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho, es decir, en el presente caso, Acción Social soporta la carga de la prueba y, por ende, le correspondía desvirtuar lo indicado por el accionante. A propósito, y ante la ausencia de fundamentos por parte de la accionada para negar la inscripción del actor en el RUPD, encuentra la Sala una evidente vulneración del derecho fundamental del accionante a ser reconocido como persona en condición de desplazamiento forzado, lo que por consiguiente, ha llevado a la vulneración de otros derechos fundamentales del actor y de su familia, como lo son el derecho a una vivienda digna, a la salud, alimentación y restablecimiento socioeconómico, entre otros. Así, se vulneró el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, en la medida en que no se dio validez a lo declarado por el accionante y no se desvirtuó de manera idónea lo relatado. En consecuencia, en virtud del principio de la buena fe, lo afirmado por el actor, para efectos de esta tutela, se tendrá como cierto. De igual manera, habrá de indicarse que según la jurisprudencia de esta Corporación para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. En el sub judice, el peticionario afirma ser desplazado del municipio de Puerto Libertador, Córdoba, 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. Esta penosa situación ha sido expuesta en los medios de comunicación y en diversos informes de carácter humanitario. Esta realidad vivenciada en el territorio de Córdoba, acentuada, entre otros, en el municipio de Puerto Libertador, 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 ilegales y, de encontrar seguridad y protección a sus derechos fundamentales. Circunstancia que permite inferir la veracidad de los hechos generadores del desplazamiento alegado por señor Félix Gabriel Guzmán de Arco.

REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

Estima esta Sala de Revisión que, si bien el Registro no es en sí un derecho fundamental, a través del mismo se buscan mermar las múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento, toda vez que con su inclusión las personas se hacen acreedoras de las ayudas humanitarias previstas para el efecto. Bajo este supuesto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales de la población desplazada, que requiere de una protección preferente y adecuada dadas sus especiales condiciones de vulnerabilidad. En consecuencia, se dispondrá revocar la sentencia de instancia y se tutelaré el derecho a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada del accionante y su núcleo familiar.

Referencia: expediente T- 2.480.660

Acción de Tutela instaurada por Félix Gabriel Guzmán de Arco en contra de Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil diez (2010).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside- Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida el veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito, la cual denegó la tutela incoada por el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco en contra de Acción Social.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

El señor Félix Gabriel Guzmán de Arco demanda al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales y los de su familia a la vida, a la salud, a la vivienda digna y al restablecimiento socioeconómico, presuntamente vulnerados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social- al negarle la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y, en consecuencia, impedirle tener acceso a la ayuda humanitaria de emergencia.

Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. Afirma el peticionario que él y su núcleo familiar son desplazados por la violencia del municipio Puerto Libertador, corregimiento Río Verde, vereda La Danta del departamento de Córdoba, desde el 18 de marzo de 2008.

1. Señala haber solicitado a Acción Social los beneficios integrales que la ley reconoce a la población desplazada como lo son, la ayuda humanitaria de emergencia, atención en salud y en educación, vivienda digna y restablecimiento socioeconómico, entre otros, sin haber obtenido ningún tipo de solución a sus pretensiones.

1. El accionante considera ser beneficiario de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado, por ello acudió al amparo constitucional con el fin de que el juez de tutela ordenara a Acción Social brindar la ayuda humanitaria pertinente con retroactividad desde la época de su desplazamiento.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería procedió a admitirla y ordenó correr traslado de la misma a Acción Social.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social– contestó la acción de tutela y solicitó decretar su improcedencia bajo el argumento de que una vez verificado el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) se comprobó que el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco se encuentra NO INCLUIDO desde el 11 de febrero de 2005.

Igualmente, advirtió Acción Social que de la valoración hecha por la Unidad Territorial a la declaración rendida por el accionante, se concluyó, que no procedía su inscripción en virtud de lo señalado por el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 del 2000, es decir, se consideró que las afirmaciones realizadas por el peticionario resultaban contrarias a la verdad.

Por último, precisó que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, presupuesto que no se aplica en el caso concreto, toda vez que la entidad no le ha negado al accionante la oportunidad de interponer los recursos de ley contra el acto administrativo que negó su inscripción en el RUPD.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obra en el expediente, el siguiente documento:

1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Félix Gabriel Guzmán de Arco.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. DECISIÓN DE ÚNICA INSTANCIA – JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA.

En Sentencia proferida el veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería negó la solicitud de amparo de los derechos invocados por el tutelante con base en los siguientes argumentos:

Consideró el juzgador que para poder hacer efectivos, vía tutela, los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento y, en consecuencia, ordenar la ayuda humanitaria tendiente a cubrir sus necesidades básicas, deben cumplirse los requisitos establecidos en el Decreto 2569 de 2000, dentro de los que se encuentra la inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada.

Apoyó su afirmación en lo señalado en la Sentencia T-038 de 2009 de la Corte Constitucional, en donde se dispuso que dicha atención humanitaria únicamente se entrega a quienes encontrándose en

circunstancias de hechos constitutivos de desplazamiento han procedido a declarar los hechos que dieron lugar a su situación y, en consecuencia, han sido inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- instrumento técnico mediante el cual se encauzan los recursos dirigidos a la población desplazada.

En virtud de lo precisado, negó el amparo solicitado al considerar que el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco, por no estar inscrito en el RUPD, no puede ser beneficiario de las ayudas previstas para las víctimas del desplazamiento.

1. ACTUACIONES DE LA SALA DE REVISIÓN

Mediante auto del 24 de marzo de 2010, la Sala de Revisión solicitó a la Agencia Presidencial

para la Acción Social y la Cooperación internacional – Acción Social- informar:

- i. En qué fecha el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco solicitó su inscripción en el Registro Único de la Población Desplazada,
- ii. Qué hechos refirió el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco para sustentar su solicitud de inscripción al RUPD,
- iii. Cuáles fueron las razones concretas por las que consideró que la narración del accionante resulta contraria a la verdad y, en consecuencia, se enmarca dentro del numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000,
- iv. Si el acto administrativo mediante el cual se negó la inscripción al Registro Único de la Población Desplazada del señor Félix Gabriel Guzmán de Arco fue debidamente notificado y,
- v. Si contra dicho acto el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco interpuso los recursos de la vía gubernativa.

El 7 de abril de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que mediante oficio OPTB-092 del 25 de marzo de 2010 notificó a Acción Social el referido Auto, no obstante, vencido el término probatorio no se recibió comunicación alguna por parte de la accionada.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1. PROBLEMA JURIDICO

El señor Félix Gabriel Guzmán de Arco ejerce la acción constitucional de tutela con el objeto

de solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la vivienda digna y al restablecimiento socioeconómico, toda vez que Acción Social negó su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y, como consecuencia, no ha podido obtener las ayudas humanitarias correspondientes.

En el asunto de la referencia, corresponde a la Sala determinar si Acción Social, al negarle al actor su inscripción en el Registro Único de Desplazados, vulneró su derecho fundamental a ser reconocido como persona en condición de desplazamiento forzado y, por ende, si ha obstaculizado el acceso a las ayudas humanitarias a que tendría derecho.

Para abordar el estudio del problema señalado, la Sala examinará: primero, la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado; segundo, lo concerniente al Registro Único de Población Desplazada; tercero, la presunción de la buena fe procesal en la condición de desplazado y; cuarto, el caso concreto.

El artículo 86 constitucional consagra la acción de tutela como un mecanismo de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos establecidos en la ley.

A su vez, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela, condiciona la procedencia de la acción a la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo, salvo que se emplee como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, hasta tanto la autoridad correspondiente se pronuncie de fondo sobre la materia objeto de litigio.

Sin embargo, tratándose de sujetos de especial protección constitucional la jurisprudencia de esta Corporación¹ ha indicado que el juicio de procedibilidad de la acción debe ser menos estricto, en la medida en que el estado de debilidad manifiesta y las especiales circunstancias que rodean a estas personas deben incidir en la valoración que el juez de tutela haga de tales requisitos, con la finalidad de hacer efectiva la igualdad material y facilitar el acceso a la administración de justicia.

Tal es el caso de la población desplazada, en el que la Corte Constitucional ha considerado

que aunque existan otros instrumentos de protección jurídica, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para salvaguardar sus derechos fundamentales, bajo el entendido que se trata de personas en una condición especial de vulnerabilidad que requieren de defensa constitucional reforzada.

Al respecto ha dicho esta Corporación:

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 apremiantes².

Igualmente, la Corte ha señalado que resulta totalmente improcedente exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción. En este sentido, señaló:

Es que, como se verá, por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución (...)

En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados³.

Esta protección constitucional reforzada, predicable de la población desplazada, encuentra justificación en su situación de indefensión y debilidad manifiesta, habida cuenta que su condición de desplazamiento y desarraigo ha sido consecuencia de acciones violentas y

atropellos a sus derechos fundamentales. Aunado a lo anterior, estas personas deben soportar no sólo el rechazo y la indiferencia de la sociedad sino también afrontar innumerables obstáculos para acceder a los servicios estatales, en aras de hacer efectivos sus derechos.

Por las razones expuestas, las personas desplazadas de su territorio son consideradas un grupo poblacional en un particular estado de vulnerabilidad, merecedor de un trato especial y preferente. Por ello, se hace inminente su protección mediante un procedimiento sumario y eficaz como lo es el amparo constitucional de tutela.

Ahora bien, una vez establecida la procedencia de la acción de tutela como el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante, quien asegura ser desplazado por la violencia, procederá la Sala a resolver los problemas jurídicos planteados.

1. El Registro Único de Población Desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Mediante la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 20004 se impuso al Estado Colombiano la responsabilidad de formular políticas y adoptar medidas para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada, con aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia, en los cuales se asienta la organización del Estado Colombiano.

En este sentido, se han establecido una serie de etapas de obligatorio seguimiento con el fin de brindar una atención integral a las personas desplazadas, dentro de las que se encuentran, en primer lugar, la atención humanitaria de emergencia; en segundo lugar y en los casos en que el desplazado lo quiera, el retorno a su lugar de origen y; una tercera etapa que se refiere a la cesación de la condición de desplazamiento a través de su consolidación y estabilización socioeconómica.⁵

De esta manera y con la finalidad de conocer quiénes son las personas desplazadas, el Estado creó un sistema denominado Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el cual tiene como objetivos principales, censar a la población desplazada facilitándoles el acceso a la protección estatal y, lograr un adecuado manejo de los recursos públicos destinados a la ayuda humanitaria y a los planes de estabilización económica de las víctimas del

desplazamiento.

Bajo este entendido, la Corte ha exaltado la implementación y uso del Registro, en primer lugar, porque el reconocimiento de la condición de desplazado es un derecho fundamental de las personas en tal condición; y, en segundo lugar, porque se trata de una herramienta adecuada para encauzar y racionalizar el uso de los recursos destinados a una población especialmente vulnerable.⁶

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado los principios y reglas que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades encargadas de recibir las declaraciones de las personas desplazadas y tramitar su correspondiente inscripción en el RUPD. Al respecto, ha expresado la Corte:

(1) Las disposiciones legales deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas⁸; (2) el principio de favorabilidad⁹; (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima¹⁰; y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.¹¹”

De igual manera, frente a las actuaciones de los funcionarios encargados de la recepción, evaluación y trámite de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, se han establecido una serie de pautas a seguir:

(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos¹². (2) En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin¹³. (3) En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante¹⁴. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así¹⁵; los indicios deben tenerse como prueba válida¹⁶; y las

contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad¹⁷. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar al desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada¹⁸.

Ahora, con la finalidad de brindarle la ayuda humanitaria sólo a quien realmente ostente la condición de desplazado, dentro de la reglamentación relativa al Registro Único de la Población Desplazada, se establecieron causales en virtud de las cuales es procedente negar la inscripción del solicitante. Así, el artículo 11 del decreto 2569 de 2000 dispone tres causales específicas a saber:

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.

Sin embargo, siempre que el funcionario competente se encuentre frente a uno de estos supuestos, deberá tener en cuenta ciertas directrices fijadas por la jurisprudencia constitucional, las cuales se encuentran encaminadas a hacer efectiva la protección constitucional especial y reforzada de este grupo poblacional.

Así, frente a la primera causal concerniente a que la declaración rendida contraría la verdad, ha precisado la Corte:

- i. Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son

contrarios a la verdad, debe 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 interno¹⁹.

i. 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 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 error²⁰.

Respecto de la segunda causal, sobre la existencia de razones objetivas y fundadas para considerar que el peticionario no es una persona que hubiere sido desplazada, se ha establecido:

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

(ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados²¹.

i. En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia²².

Y finalmente, sobre la tercera causal de exclusión referente a la extemporaneidad de la declaración, la Corte, mediante sentencia C-047 de 2001²³, se pronunció al respecto, indicando que el término de un año para realizar la declaración de desplazamiento es, en principio, razonable, empero pueden presentarse circunstancias ajenas a la voluntad del declarante (caso fortuito o fuerza mayor) frente a las cuales la aplicación estricta de dicho presupuesto puede resultar desproporcionada. En esta medida, será necesario que el funcionario analice las circunstancias particulares de cada caso que puedan llegar a justificar la extemporaneidad de la declaración y no se descarte de plano la solicitud.

Con todo, y no obstante reconocerse las bondades del Registro, el mismo no puede concebirse como un instrumento que obstaculice la atención de la población desplazada. Esto, bajo el entendido que la inscripción es sólo un trámite de naturaleza legal o reglamentaria que no puede anteponerse a las circunstancias fácticas que colocan a una persona en estado de desplazamiento y que las hace acreedoras de una especial protección.

Así lo ha sostenido esta Corporación:

En suma, la situación “de desplazamiento interno”, no es algo que dependa de una decisión administrativa adoptada por la Agencia Presidencial para la Acción Social o quien hiciere sus veces. Esta Agencia se limita simplemente a constatar la existencia de tal situación, es decir, a reconocerla. Por lo tanto, si la decisión de la Agencia es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales respectivos, otra autoridad competente –como el juez de tutela– puede desvirtuarla y ordenar el reconocimiento negado²⁴

En conclusión, con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) simplemente se constata o reconoce la situación de desplazamiento de la persona, es decir, se trata de una decisión administrativa de carácter declarativo más no constitutivo de dicha condición. Por lo tanto, si la decisión adoptada por el funcionario de la Agencia Presidencial – Acción Social –

es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales antes explicados, el juez de tutela puede desvirtuarla y ordenar el reconocimiento negado.

1. Presunción de la buena fe procesal en la condición de desplazado.

En virtud de lo establecido por el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, debe presumirse la buena fe en las actuaciones de los particulares y las gestiones que aquellos adelanten ante las autoridades públicas.

Por consiguiente, en el caso de los desplazados, deberá presumirse la buena fe de quien alega tener dicha condición y solicita su inclusión en el Registro Único de Desplazados para obtener ayuda del Estado. Por ello, los funcionarios encargados de la atención a la población desplazada deben ajustar su conducta a este postulado, teniendo en consideración las múltiples circunstancias que rodean a las víctimas del desplazamiento y que pueden ocasionar inexactitud en sus declaraciones.

Al respecto ha sostenido esta Corporación:

Se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados.

Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

- a. Que 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-;
- b. Que 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;
- c. Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de

espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente;

d. Que 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.

e. El temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.²⁵

De la misma forma, la aplicación del principio de la buena fe implica una inversión en la carga de la prueba, la cual recae en las autoridades públicas encargadas de recibir y evaluar las solicitudes de inscripción en el RUPD, a quienes corresponderá desvirtuar plenamente cualquier información suministrada por el desplazado.

En este orden de ideas, cuando el funcionario considere que es procedente negar la inscripción en el Registro, por cuanto el solicitante se encuentra incluso en una de las causales previstas para el efecto²⁶, explicadas en el acápite anterior, es a él a quien le corresponderá probar que la persona no tiene la calidad de desplazado o que el hecho alegado no ha tenido ocurrencia.

Lo anterior, habida cuenta que las autoridades tienen a su disposición los mecanismos pertinentes para corroborar lo relatado por el supuesto desplazado, mecanismos con los que no cuenta el solicitante, quien en muchas ocasiones presa del miedo decide abandonar su lugar de residencia junto con todas sus pertenencias, contando únicamente con su documento de identificación.

Así, siendo concientes de todas las dificultades bajo las cuales las víctimas del desplazamiento deben afrontar el trámite tendiente a obtener la asistencia estatal, se reitera, que deberá presumirse sobre todo la buena fe de quien alega ser desplazado y que al encontrarse en una manifiesta situación de indefensión, requiere de una protección especial y preferente.

1. CASO CONCRETO

En el presente caso, la Sala establecerá si resulta procedente el amparo constitucional solicitado, ante la negativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social- de inscribir al accionante en el Registro Único de la Población Desplazada y, en consecuencia, obstaculizar su acceso y el de su núcleo familiar a las ayudas humanitarias ofrecidas por el Gobierno Nacional.

Manifiesta el accionante ser desplazado por la violencia del municipio Puerto Libertador, corregimiento Río Verde, vereda La Danta del Departamento de Córdoba, desde marzo del año 2008. Agrega haber solicitado a Acción Social las ayudas previstas para la población desplazada, sin embargo, asevera no haber obtenido respuesta alguna por parte de la accionada.

Por su parte, Acción Social en respuesta emitida ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que el peticionario se encuentra NO INCLUIDO dentro del RUPD, limitándose a señalar escuetamente que la declaración rendida por el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco no correspondía a la verdad, sin hacer ningún tipo de análisis probatorio al respecto.

Durante el trámite procesal surtido en sede de revisión, se dispuso la vinculación de Acción Social para que ejerciera su derecho a la defensa y explicara las razones de fondo por las cuales concluyó que el peticionario faltó a la verdad en su solicitud de inscripción en el Registro. Pese a este nuevo requerimiento, Acción Social no se pronunció.

Sobre este punto, es menester recordar lo dicho en la parte motiva de esta providencia, en el sentido de que es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho, es decir, en el presente caso, Acción Social soporta la carga de la prueba y, por ende, le correspondía desvirtuar lo indicado por el accionante.

A propósito, y ante la ausencia de fundamentos por parte de la accionada para negar la inscripción del actor en el RUPD, encuentra la Sala una evidente vulneración del derecho fundamental del señor Félix Gabriel Guzmán de Arco a ser reconocido como persona en

condición de desplazamiento forzado, lo que por consiguiente, ha llevado a la vulneración de otros derechos fundamentales del actor y de su familia, como lo son el derecho a una vivienda digna, a la salud, alimentación y restablecimiento socioeconómico, entre otros.

Así, se vulneró el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, en la medida en que no se dio validez a lo declarado por el accionante y no se desvirtuó de manera idónea lo relatado. En consecuencia, en virtud del principio de la buena fe, lo afirmado por el señor Félix Gabriel Guzmán de Arco, para efectos de esta tutela, se tendrá como cierto.

De igual manera, habrá de indicarse que según la jurisprudencia de esta Corporación para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región²⁷. (Negrillas fuera del texto original)

En el sub judice, el peticionario afirma ser desplazado del municipio de Puerto Libertador, Córdoba, 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. Esta penosa situación ha sido expuesta en los medios de comunicación y en diversos informes de carácter humanitario.

Así, a manera de ejemplo, encontramos cómo para la fecha del desplazamiento referida por accionante (marzo de 2008), el Diario El Tiempo²⁸ registró la ocurrencia de varios asesinatos y de incursiones armadas, señalando a Puerto Libertador como un municipio manchado de sangre. La referida noticia sostiene que un informe del Observatorio del Delito de la Gobernación de Córdoba señala que hasta el 30 de junio fueron asesinadas en Puerto Libertador 30 personas. La mayoría de las muertes se dan en la zona rural, aunque la cabecera municipal no escapa de la escalada sangrienta. La lucha por el control de los cultivos ilícitos, los laboratorios para procesar coca y las rutas del narcotráfico entre las bandas de ‘los Paisas’, ‘Traquetos’ y ‘Héroes de Castaño’, estos últimos bajo el mando de ‘Don Mario’, ha dejado el alto número de asesinados, coinciden la Policía y el Ejército.

En igual sentido, un informe presentado por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), relató que, según información consolidada, en el corregimiento Río Verde del municipio de Puerto Libertador, Córdoba, en la zona tienen

presencia “los Rastrojos”, “los Paisas”, las FARC, y las “Águilas Negras”. 29

Igualmente, un estudio realizado por la Universidad del Sinú³⁰, a propósito de la situación de violencia que afronta el departamento de Córdoba, reveló que tan sólo en el año 2009 se registraron los siguientes desplazamientos masivos: San Pelayo 21 familias con 83 personas, San Felipe Cadillo (Tierralta) 108 con 548, Cabildo San Antonio (Puerto Libertador) 49 con 224, Río Verde (Puerto Libertador) 12 con 50, Danta-Alto Cristal (Tierralta) 29 con 138 y La Bonita (Tierralta) 67 con 270 para un total de 286 familias con 1313 personas. (Negrillas fuera del texto original).

Adicionalmente, el mencionado informe señala como otro hecho del conflicto la presencia de minas antipersonas así: Desde el año 2003 hasta el 1 de mayo del 2008 hubo en el departamento 50 accidentes producidos por minas antipersonas que ocasionaron 54 civiles y militares heridos y 17 civiles y militares muertos, incluyendo 7 menores de edad. Los municipios con más accidentes fueron Puerto Libertador 25, Tierralta 21, Montelíbano 3 y Montería 1.

Esta realidad vivenciada en el territorio de Córdoba, acentuada, entre otros, en el municipio de Puerto Libertador, 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 ilegales y, de encontrar seguridad y protección a sus derechos fundamentales. Circunstancia que permite inferir la veracidad de los hechos generadores del desplazamiento alegado por señor Félix Gabriel Guzmán de Arco.

De esta manera, encuentra la Sala inadecuados los argumentos planteados por el juez de instancia, en virtud de los cuales negó el amparo deprecado al considerar que la ausencia de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada es justificación suficiente para que el actor no pueda recibir las ayudas ofrecidas por el Estado a la población desplazada.

Al respecto, se reitera que la inscripción en el RUPD, que certifica la condición de desplazado de una persona, no puede tenerse como requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados, más aún cuando, como en el presente caso, la parte pasiva, es decir, Acción Social, ni siquiera se pronunció durante el trámite de revisión y, en consecuencia, no asumió su deber de probar ante la situación concreta, la causal alegada

para negar la inscripción del actor y de su familia en el Registro Único de Población Desplazada.

Conforme a lo expuesto, estima esta Sala de Revisión que, si bien el Registro no es en sí un derecho fundamental, a través del mismo se buscan mermar las múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento, toda vez que con su inclusión las personas se hacen acreedoras de las ayudas humanitarias previstas para el efecto.

Bajo este supuesto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales de la población desplazada, que requiere de una protección preferente y adecuada dadas sus especiales condiciones de vulnerabilidad. En consecuencia, se dispondrá revocar la sentencia de instancia y se tutelaré el derecho a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada del accionante y su núcleo familiar.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la vivienda digna y al restablecimiento socioeconómico del señor Félix Gabriel Guzmán de Arco y de su núcleo familiar.

SEGUNDO. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, contadas a partir de la notificación de este fallo, realice la inscripción del accionante y su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y haga entrega de los beneficios y ayudas humanitarias a que tiene derecho.

TERCERO. LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991,

para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras, Sentencia T-972 del 23 de noviembre de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia T-1088 del 14 de diciembre de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia T-821 del 5 de febrero de 2007, MP: Catalina Botero Marino.

3 Sentencia T-086 del 5 de octubre de 2006, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

4 Mediante el cual se reglamenta parcialmente la Ley 987 de 1997 y se dictan otras disposiciones para la atención de la problemática de la población desplazada

5 Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Sentencia T-787 del 19 de Agosto de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

7 “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”.

9 Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sobre inversión de la carga de la prueba y aplicación del principio de buena fe ha dicho la Corte: “De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que en el proceso de recepción y evaluación de las declaraciones de la persona que dice ser desplazada, los funcionarios correspondientes deben presumir la buena fe del declarante y ser sensibles a las condiciones de especial vulnerabilidad en que éste se encuentra y, por lo tanto, valorarlas en beneficio del que alega ser desplazado. Adicionalmente, ante hechos iniciales indicativos de desplazamiento la carga de la prueba acerca de que el declarante no es realmente un desplazado corresponde a las autoridades, y en caso de duda, la decisión de incluirlo en el registro debe favorecer al desplazado, sin perjuicio de que después de abrirle la posibilidad de acceso a los programas de atención, se revise la situación y se adopten las medidas correspondientes.”. Sentencia T-1094 del 4 de noviembre de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Sentencia T-645 del 6 de agosto de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

13 Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

15 Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Al respecto dijo la Corte: “uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está

persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”. Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 Ibidem.

18 Al respecto cabe recordar que en la sentencia C-047 del 24 de enero de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, 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.

19 En la Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte ordenó la inscripción en el RUPD de una persona en situación de desplazamiento por grupos paramilitares, a quien se le había negado la inclusión en tres oportunidades por no aportar pruebas de su condición e incurrir en versiones contradictorias, con base en la inversión en la carga de la prueba a partir del principio de buena fe en los casos de desplazamiento.

20 En la Sentencia T-1094 del 4 de noviembre de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte ordenó reevaluar una declaración de desplazamiento de una persona, a quien se le había denegado su inclusión en el RUPD por hallar en ella inconsistencias. La Corte encontró, igualmente, que las inconsistencias existían; sin embargo, encontró que de ellas no se derivaba necesariamente la conclusión de que el señor no era desplazado, puesto que las inconsistencias versaban sobre accidentes o circunstancias diferentes al hecho generador del desplazamiento.

21 Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

22 Sentencia T-821 del 5 de octubre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

23 Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

24 Sentencia T-821 del 5 de octubre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

25 Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

26 Decreto 2569 de 2000, artículo 11.

27 Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Fuente: Diario el Tiempo, sección justicia, del 21 de julio de 2008.

29 Información extraída de la página www.colombiassh.org.

30 “LA SITUACIÓN DE CÓRDOBA REQUIERE CON URGENCIA UN MANEJO INTEGRAL”, por Víctor Negrete Barrera. Centro de Estudios Sociales y Políticos. Universidad del Sinú.