

Sentencia T-689/14

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ley 387 de 1997, respecto a su definición, alcance e implicaciones materiales, físicas y jurídicas

El concepto de desplazamiento forzado, lejos de ser arbitrario tiene elementos comunes en torno a los cuales existe consenso que traspasan las barreras que pueden generar las posiciones dogmáticas y la propia experiencia. Este consenso permite aseverar de manera contundente que tal fenómeno es una grave violación de los derechos humanos que ocasiona, a su vez, la vulneración de otras garantías. Además es “una infracción al derecho internacional humanitario (DIH) aplicable a los conflictos armados internos, un crimen de guerra y de lesa humanidad, y un delito en algunas legislaciones nacionales”

DESPLAZADOS INTERNOS-Definición de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997

El desplazamiento interno se produce a partir de la migración obligada de población dentro de Colombia, en razón a amenazas o acciones que pongan en riesgo la vida del sujeto de derechos, las cuales pueden alterar o de hecho alteran el orden público.

POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA-Análisis del Decreto 2569 de 2000

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto que “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, [o] de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos el desplazamiento forzado afecta de manera directa los derechos a la circulación,

la residencia y la vida en condiciones dignas, los cuales se vulneran de facto si el Estado no establece condiciones o medios para su ejercicio, como por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y no se proveen las garantías necesarias “para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales”.

DESPLAZADO INTERNO-Alcance del concepto/**CONDICION DE PERSONA DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA**-Elementos mínimos para que se configure/**DESPLAZAMIENTO FORZADO**-No se circunscribe al conflicto armado interno sino a escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia

La Corte ha establecido que el concepto de desplazado interno debe ser entendido de manera amplia teniendo en cuenta que sus causas pueden ser diversas, indirectas, y con la participación concurrente de diversos actores, tanto ilegítimos como legítimos. Es por ello, que esta Corporación ha señalado que el hecho que produce el desplazamiento puede provenir tanto de grupos guerrilleros, paramilitares o del propio Estado. La calidad de desplazado por la violencia no se adquiere a partir de situaciones directamente relacionadas con el conflicto armado interno, sino que puede configurarse por hechos indirectos entre los cuales se encuentra el hostigamiento o las amenazas realizadas por parte de grupos armados al margen de la ley, que generan un temor fundado en la persona que le obliga a desplazarse dentro o fuera de su población, sin que para ello el perpetrador de la acción deba tener motivaciones políticas o ideológicas específicas.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

A partir de la vulneración constante, masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales de la población víctima del delito de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno y de problemas estructurales derivados de la ausencia de políticas públicas idóneas y eficaces para atender el déficit de protección en que se encuentra, esta Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

AYUDA HUMANITARIA-Componentes y prestaciones en servicios básicos que garantizan el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas de las víctimas de desplazamiento

forzado/AYUDA HUMANITARIA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA-
Contenido y alcance

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Mínimo prestacional que debe garantizar el Estado de manera imperativa y urgente por mantener estrecha conexión con preservación de vida en circunstancias elementales de dignidad

La población objeto del delito de desplazamiento forzado tiene derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria de manera diligente y sin menoscabar sus derechos, razón por la cual esta Corte ve con preocupación el sometimiento de esa población a lo que se ha denominado peregrinaje institucional el cual consiste en la imposición de cargas administrativas a los desplazados como la necesidad de agotar todos los recursos legales o de acudir a diferentes instituciones estatales para solicitar la ayuda, sin que reciban una respuesta definitiva y eficaz sobre su situación. De hecho, esta Corporación ha expuesto que “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”.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Subreglas en las cuales se pone en riesgo y/o vulnera mínimo vital

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Inscripción en el Registro Único de Víctimas como derecho fundamental de la población desplazada al reconocimiento de su especial condición

Esta Corporación ha señalado que la población víctima del delito de desplazamiento forzado, tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida para acceder a los programas que ofrece el Estado colombiano, que tienen por objeto superar su particular situación. Sin embargo, debe precisarse que “el desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario”, razón por la cual la inscripción en el Registro Único de Víctimas, no es un requisito sine qua non para exigir la ayuda humanitaria, prevista para esa población.

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

Las personas desplazadas por la violencia, independientemente de la calidad del sujeto perpetrador de tal accionar, tienen derecho a la ayuda humanitaria otorgada por el Estado colombiano, para morigerar los efectos suscitados por su especial condición. Por tanto, la decisión de no incluirlos en el Registro Único de Víctimas para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional.

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y AYUDA HUMANITARIA-Componentes, etapas y fases, entrega efectiva, términos y prórrogas y garantía del tránsito hacia soluciones duraderas de estabilización socioeconómica

Con el propósito de delimitar las diferentes etapas que constituyen el programa para la atención de la población desplazada, el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, estableció tres fases. La primera, denominada atención inmediata o de urgencia tiene lugar en el instante en el que la población se ha visto forzada a desplazarse por la violencia. Por ello, tiene derecho a recibir ayuda básica hasta el momento en el que se realiza su inclusión en el Registro. La segunda etapa denominada atención humanitaria de emergencia, tiene lugar cuando la persona víctima del delito de desplazamiento forzado ha sido inscrita en el R.U.V.. “La responsabilidad de garantizar esta ayuda recae en la Nación. Esta ayuda debía prestarse, en un inicio, por un término de tres meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional”. La tercera y última etapa ha sido denominada ayuda de transición la cual tiene el propósito “paliar las necesidades de la población desplazada relacionadas con la alimentación y el alojamiento mientras no cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, hasta que se logre el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación”.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Protección constitucional y alcance

Frente a este derecho la Corte ha sostenido que implica la respuesta oportuna, clara, completa y de fondo, sobre un determinado asunto, esto es “una contestación plena que

asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses". De esta manera las respuestas evasivas o abstractas, vulneran el artículo 23 superior, porque someten al peticionario a una situación de incertidumbre, al no lograr resolver sus inquietudes y limitar de esta manera el ejercicio de otros derechos fundamentales.

DERECHO A LA SUBSISTENCIA MINIMA, DERECHO A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS Y DERECHO DE PETICION-Orden a la UARIV entregar la ayuda humanitaria de urgencia a desplazada por la violencia

DERECHO A LA SUBSISTENCIA MINIMA, DERECHO A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS Y DERECHO DE PETICION-Se advierte a la UARIV que deberá estudiar la solicitud de inclusión en el RUV de la accionante, para entregar la ayuda humanitaria de emergencia

JUEZ DE TUTELA TIENE EL DEBER DE REMITIR EL EXPEDIENTE PARA SU EVENTUAL REVISION A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Referencia: expedientes T-4.343.361 y T-4.344.826 (AC)

Acciones de tutela instauradas por: (i) Mirian Cristina Montero Granados; y (ii) Oscar Seguro Durango contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrada (e) Sustanciadora:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva y la Magistrada (E) Martha Victoria SÁCHICA, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241, numeral 9° de la Constitución Política y en el artículo 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se revisan los fallos de tutela dictados en los procesos de la referencia:

Expediente

Fallos de tutela

T-4.343.361

Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, proferida el cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013).

T-4.344.826

Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, proferida el veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES.

1. Acumulación de procesos.

La Sala de Selección de Tutelas Número Cinco, mediante auto proferido el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), seleccionó los expedientes T-4.343.361 y T-4.344.826 para su revisión y los acumuló para que fuesen fallados en una sola sentencia al considerar que presentan unidad de materia, correspondiéndole su estudio a la Sala Octava de Revisión.

2. Hechos

2.1 Expediente T-4.343.361

2.1.1 La ciudadana Mirian Cristina Montero Granados de 41 años de edad, manifiesta que actualmente es madre cabeza de familia de tres hijos y que el grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (en adelante F.A.R.C – E.P.) la obligó a desplazarse junto con sus dos (2) hijos, menores de edad, desde su vivienda en el municipio de Barrancas la Guajira hasta la ciudad de Valledupar, el diez (10) de octubre de dos mil doce (2012).

2.1.2 Señala que en reiteradas oportunidades acudió ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante U.A.O.) de Valledupar para informar que fue víctima del delito de desplazamiento forzado y solicitar ayuda para superar la difícil situación económica que afrontaba, pero la accionada no le ha dado una respuesta verbal o por escrito sobre su petición y sólo se limita a informarle que debe esperar.

2.1.3 Finalmente, expone que el término para revisar y valorar su declaración[1] culminó, razón por la cual se desconocieron sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, por ello considera urgente y necesaria la intervención del juez constitucional para evitar un perjuicio irremediable, pues en la actualidad se encuentra en una situación económica de pobreza absoluta y necesita la ayuda humanitaria de emergencia que brinda el Gobierno Nacional para casos como el suyo.

Trámite dado a la acción de tutela

2.1.4 El veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013), el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, admitió la acción de tutela y comunicó al Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante D.P.S.), del contenido de la misma para que ejerciera los derechos de contradicción y defensa sobre los hechos y pretensiones expuestos en la presente solicitud de amparo.

Respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

2.1.5 En oficio 2013 - 1733[2], el Representante Judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, señaló que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, fue objeto de transformación a través del Decreto 4155 de 2011, dando origen al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, norma que a su vez limitó en su artículo 32, la competencia de este último, en lo relacionado con la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, hasta la creación y adopción de la estructura administrativa y planta de personal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual entró en funcionamiento el 31 de diciembre de 2011.

Con base en ello, señaló que las acciones de tutela dirigidas a satisfacer los requerimientos administrativos y judiciales para la atención a las víctimas, deben dirigirse de manera

directa a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y no al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.1.6 Luego de ello, expuso de manera sucinta que como la ciudadana Mirian Montero Granados no se encuentra en la base de datos del Registro Único de Víctimas (en adelante R.U.V.) no puede ser beneficiaria de las ayudas humanitarias. Así las cosas, manifestó que la actora “deberá agotar los procedimientos tendientes a la inscripción de su familia dentro del Registro. Lo anterior conforme lo disponen los artículos 154 y s. s. de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011 en sus artículos 16 y s. s.”[3].

Es importante precisar que a pesar de que la actora afirma que presentó solicitud ante esa entidad la cual no ha sido resuelta, la accionada no se pronunció al respecto, pues de hecho dejó entrever que a la fecha de presentación de la acción de tutela no había recibido petición alguna por parte de la ciudadana Montero Granados.

2.1.7 Con base en ello, solicitó que no se concediera el amparo exigido por la accionante, pues en su criterio “[la Unidad] ha realizado dentro del marco de su competencias (sic), todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la solicitante.”[4].

Decisión en primera instancia

2.1.8 Para el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar el problema jurídico se sintetiza en determinar “si la negativa de (sic) EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a acceder a la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD -, porque la accionante LUZ ESTELLA MONTAÑA ANGARITA (sic) lo solicitó con posterioridad a las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 y de conformidad con lo señalado en el Decreto 2569 de 2000, vulnera derechos fundamentales o no.”[5].

A partir del mismo expuso que la Ley 387 de 1997 estableció unas etapas para la protección de las personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia que se detallan de la siguiente manera: (i) atención humanitaria de emergencia y apoyo; (ii) en los casos que el

desplazado así lo desee, el retorno a su lugar de origen; y (iii) la cesación de la condición de desplazamiento a través de su consolidación y estabilización socioeconómica.

A su vez, expuso que con el propósito de identificar las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, se estableció un Registro Único de Población Desplazada (en adelante R.U.P.D.) a través del cual se accede a los beneficios consagrados en la Ley 387 de 1997. Luego, argumentó que en la presente acción de tutela “[e]xiste una completa ausencia de material probatorio que permita probar los hechos y las circunstancias en que se produjo el desplazamiento de MIRIAN CRISTINA MONTERO GRANADOS y su núcleo familiar...”[6], razón por la cual no hay una argumento suficiente para solicitar la ayuda humanitaria, pues la accionante se limitó a manifestar de manera abstracta la ocurrencia de un hecho imprevisible e irresistible, referido al temor y a la ignorancia.

2.1.9 También precisó que “el traslado [desplazamiento] no se ocasionó por las situaciones previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, sino que sus razones de traslado obedecen a las desprendidas de las acciones ocasionadas por grupos dentro de la llamada delincuencia común y no por acciones de los grupos al margen [de la ley] contemplados en la norma antes citada”[7], situación que en su concepto impide que la actora sea beneficiaria de la ayuda humanitaria para la población desplazada.

2.1.10 Con base en esos argumentos, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, en sentencia del cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013) negó la protección a los derechos fundamentales exigidos por la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados.

De otra parte, como el fallo no fue impugnado envió el expediente a esta Corte para su eventual revisión.

Pruebas que obran en el expediente

La Sala considera relevante la siguiente información para adoptar una decisión:

a. Declaración del hecho de desplazamiento

Fiscalía General de la Nación

Formato Único de Noticia Criminal

Conocimiento Inicial

Fecha de Recepción: 07/FEB/2013

Hora: 09:47:00

Departamento: CESAR

Municipio: Valledupar

Caso Noticia: 2000161095533201380200

Departamento: 20 - CESAR

Municipio: 001 - VALLEDUPAR

Entidad Receptora: 61 - POLICÍA NACIONAL

Unidad Receptora: 09533 - SALA DE DENUNCIAS SIJIN

Año: 2013

Consecutivo: 80200

TIPO DE NOTICIA

Tipo de Noticia: DENUNCIA

Delito Referente: 287 - DESPLAZAMIENTO FORZADO ART 180 C.P.

Modo de operación del delito:

Grado del Delito: NINGUNO

Ley de Aplicabilidad: LEY 906

AUTORIDADES

¿El usuario es remitido por una

Entidad? NO

DATOS DEL DENUNCIANTE O QUERELLANTE

Primer Nombre: MIRIAN

Segundo Nombre: CRISTINA

Primer Apellido: MONTERO

Segundo Apellido: GRANADOS

Nº.: 49781024

De: VALLEDUPAR

Edad: 40

Género: FEMENINO

Fecha de Nacimiento: 06/OCT/1972

Lugar de Nacimiento: COLOMBIA

Departamento: CESAR

Municipio: VALLEDUPAR

Estado Civil: UNIÓN LIBRE

Nivel Educativo: SECUNDARIA

Dirección de residencia: (...) CESAR

DATOS SOBRE LOS HECHOS

Fecha de comisión de los hechos: 10/OCT/2012

Hora: 10:00:00

Municipio: 78 – BARRANCAS

Departamento: 44 – LA GUAJIRA

¿Uso de armas? NO

¿Uso de sustancias tóxicas? NO

Relato de los hechos:

“VENGO A INSTAURAR LA SIGUIENTE DENUNCIA DEBIDO A QUE EL DÍA 10 DE OCTUBRE DEL AÑO 2012 NOS ENCONTRÁBAMOS VIVIENDO EN LA CALLE... DEL MUNICIPIO DE BARRACAS (sic) LA GUAJIRA, ESE DÍA MI ESPOSO ELVIS CARO RUIZ SALIÓ A REALIZAR UN TRABAJO PARA LA VÍA CONEJO Y AL MOMENTO DE DESPLAZARSE FUERON DETENIDOS POR UNOS SUJETOS ARMADOS QUIENES PROCEDIERON A PINTARLES EL CARRO CON EL LOGOTIPO DE LAS FARC. LUEGO LE DIJERON QUE SE PERDIERAN, AL MOMENTO DE MI ESPOSO LLEGAR A LA CASA ME DIJO QUE COGIERA A LOS NIÑOS Y ME VINIERA PARA VALLEDUPAR QUE ÉL SE VENÍA DESPUÉS. PARA EL MES DE ENERO DEL PRESENTE AÑO MI ESPOSO SE VINO PARA VALLEDUPAR, POR TAL MOTIVO COLOCO ESTE DENUNCIO PARA QUE SE INVESTIGUE ESTE HECHO YA QUE ESTAS PERSONAS HICIERON QUE NOSOTROS NOS DESPLAZÁRAMOS DEL MUNICIPIO DE BARRACAS (sic) . COMO TESTIGO DE ESTE DESPLAZAMIENTO SE ENCUENTRA MIS FAMILIARES, PREGUNTA: DIGA A ESTA UNIDAD SI USTED TIENE CONOCIMIENTO DE LAS PERSONAS QUE HICIERON QUE USTED SE DESPLAZARA, RESPUESTA: SEGÚN LOS MANIFESTADO POR MI ESPOSO ERAN GUERRILLEROS, PREGUNTA: DIGA A ESTA UNIDAD SI USTED DESEA AGREGAR CORREGIR O ENMENDAR ALGO MAS A LA SIGUIENTE DENUNCIA, RESPUESTA: NO ES MAS NO SIENDO OTRO EL MOTIVO SE DA POR TERMINADA LA PRESENTE DILIGENCIA Y FIRMAN LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON (sic)”[8].

b. Documentos de identidad de los menores de edad a cargo de la actora

Se relacionan fotocopias de tarjetas de identidad de dos menores de edad de quince (15) y diecisiete (17) años, respectivamente[9].

2.2. Expediente T-4.344.826

2.2.1 El ciudadano Oscar Seguro Durango de 53 años de edad, manifiesta que grupos armados de la zona[10] exigieron a sus dos hijos mayores formar parte de su organización delictiva o pagar una compensación monetaria mensualmente si no querían consecuencias graves sobre su vida, razón por la cual fue obligado a desplazarse junto con su compañera permanente y sus cuatro hijos[11], desde su vivienda en el municipio de Medellín a otra en la misma ciudad, el veintitrés (23) de diciembre de dos mil trece (2013).

Señala que declaró los hechos que constituyeron su desplazamiento el veintiséis (26) de enero de dos mil catorce (2014) ante la Personería del Municipio de Medellín y que con la constancia expedida por esa entidad acudió ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el veintiocho (28) de enero del año en curso, para que fuera inscrito junto con su núcleo familiar en el R.U.V.

Aduce que a pesar de presentar como prueba la declaración que rindió ante la personería, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le respondió que "... se constató que con los datos aportados en su petición, no figura como víctima de la violencia. Por lo anterior deberá acudir personalmente ante cualquiera de las entidades del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo o Personería Municipal) para rendir declaración juramentada sobre los hechos y circunstancias que motivaron el hecho victimizante"[12], acto que considera abiertamente inconstitucional, porque no valoró el material probatorio aportado y mantuvo de manera indefinida a su familia en situación de vulnerabilidad e indefensión.

2.2.2 El actor concluye afirmando que la respuesta de la entidad accionada desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de manera concreta, la Sentencia SU-254 de 2013 y los Autos 119 y 099 de 2013, proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, porque desconoce los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y el procedimiento establecido para mitigar sus efectos. Así las cosas, solicita que se le incluya en el R.U.V. junto con su grupo familiar y que se le ordene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que lo vinculen a un programa de proyecto productivo que le permita garantizar su autosubsistencia y la satisfacción de su derecho fundamental al mínimo vital.

Trámite dado a la acción de tutela

2.2.3 El once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, admitió la acción de tutela y notificó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante I.C.B.F.), sobre el contenido de la misma para que ejercieran sus derechos de contradicción y defensa sobre los hechos y pretensiones expuestos en la presente solicitud de amparo.

Respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

2.2.4 En oficio 2014-204 del dieciséis (16) de marzo de dos mil catorce (2014), el Representante Judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, señaló que el ciudadano Oscar Seguro Durango "... se encuentra incluida/o en el registro único de víctimas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y que su desplazamiento se produjo desde el DIA 03/06/2003. (VER FECHA DE ÚLTIMO DESPLAZAMIENTO EN SIPOD/RUV/VIVANTO) lo que supera este límite de diez (10) años, como se observa a continuación..."[13]. [Relaciona dos nombres en un cuadro los cuales no tienen ninguna relación con señor Oscar Seguro Durango, entre ellos una persona cuyos dígitos de la cédula son idénticos a diferencia de los dos últimos números]

Luego expone que "de conformidad con la situación actual del [señor] MIGUEL ENRIQUE ORTIZ LLANES (sic) y su núcleo familiar la situación de emergencia no está relacionada con los hechos del desplazamiento por lo que de acuerdo con la ruta de reparación integral se remitirá en aras de garantizar la estabilización socioeconómica, a la oferta institucional, que se describe a continuación..."[14]. [Relaciona siete entidades y páginas WEB, que el actor puede consultar]

2.2.5 Con posterioridad señala que esa entidad no ha vulnerado sus derechos fundamentales porque "dio respuesta de fondo al derecho de petición interpuesto por la/el MIGUEL ENRIQUE ORTIZ LLANES (sic) mediante comunicación No. 0000000000000 de fecha DIA de MES de AÑO (sic). Lo que demuestra de forma inequívoca que no se ha vulnerado su derecho fundamental de petición, tal como lo pretende señalar"[15].

2.2.6 Con base en ello, expuso que sobre la aparente vulneración del derecho de petición alegada por el señor Oscar Seguro Durango, se encuentra configurado un hecho superado, razón por la cual esa entidad "[no ha] desconocido los derechos que como persona en

situación de desplazamiento, tiene el MIGUEL ENRIQUE ORTIZ LLANES (sic)”[16].

Respuesta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

2.2.7 Expuso que el actor y su grupo familiar aún no ha cumplido con las exigencias previstas en el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, esto es, “(i) que el hogar se encuentre incluido en el Registro Único de Víctimas; (ii) Que el hogar no presente las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia; (iii) Que ha transcurrido más de un año de la declaración de desplazamiento; y (iv) Que el evento de desplazamiento forzado no haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud”[17], pues el desplazamiento ha sido reciente y ese instituto aún no ha asumido la competencia para conocer de la situación del accionante.

Decisión judicial a revisar

2.2.8 Para el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín, el problema jurídico se sintetiza en determinar si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, vulneró los derechos fundamentales del ciudadano Oscar Seguro Durango, al no dar respuesta oportuna y de fondo a su solicitud[18].

Luego de exponer que el término máximo que tiene la Unidad de Víctimas para otorgar o denegar el registro es de sesenta (60) días hábiles, concluyó que al momento de proferir su fallo no había culminado tal plazo, razón por la cual la pretensión del actor resulta improcedente porque aún no se le ha vulnerado derecho alguno. A su vez, relevó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de cualquier responsabilidad. Con base en esos presupuestos negó el amparo reclamado.

Como la sentencia no fue impugnada por la accionante, se remitió a esta Corporación el once (11) de abril de dos mil catorce (2014) para su eventual revisión.

Pruebas que obran en el expediente

La Sala considera relevante la siguiente información para adoptar una decisión:

a. Constancia de declaración reciente para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas

La Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín dejó constancia acerca de que “el día 26 del mes de ENERO de 2014, se presentó el señor OSCAR SEGURO DURANGO, identificado con cédula de ciudadanía No. 70.132.685, para rendir declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el formulario FUD-ND000298621, acerca de los siguientes hechos victimizantes: DESPLAZAMIENTO FORZADO, a manos de grupos armados, hecho ocurrido en EL BARRIO CARAMBOLAS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN – ANTIOQUIA, el 23 de DICIEMBRE de 2013”[19].

NOMBRE

IDENTIFICACIÓN

EDAD

PARENTESCO

GLORIA AMPARO SEGURO ALVAREZ

CC 43087272

49 AÑOS

ESPOSA

RODOLFO SEGURO SEGURO

CC 1152187278

23 AÑOS

HIJO

JEISSON SEGURO SEGURO

CC 1035228105

20 AÑOS

HIJO

MANUELA SEGURO SEGURO

TI 98081755855

17 AÑOS

HIJA

JENIFER SEGURO SEGURO

16 AÑOS

HIJA

b. Respuesta a derecho de petición radicado No. 2014620241932.

El 26 de febrero de 2014, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dio respuesta a petición formulada al señor Oscar Seguro Durango en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta lo que usted manifiesta en su comunicación se verificó el Registro Único de Víctimas – RUV, y se constató que con los datos aportados en su petición, no figura como víctima de la violencia. || Por lo anterior deberá acudir personalmente ante cualquiera de las entidades del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo o Personería Municipal) para rendir declaración juramentada sobre los hechos y circunstancias que motivaron el hecho victimizante.|| Si usted o algún miembro de su núcleo familiar ya realizó el anterior procedimiento, lo invitamos a comunicarse con el Centro de Contacto para la Información y Orientación al ciudadano – CCIO, donde se prestará atención las 24 horas todos los días de la semana, con el fin de aclarar su situación ante del RUV.”[20]. (Resaltado no es del texto)

3. Actuación en Sede de Revisión

3.1 Solicitud de pruebas

Mediante Auto del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), la magistrada sustanciadora, con el objeto de determinar la situación actual de los accionantes y el estado de sus solicitudes de ayuda humanitaria ordenó:

“OFICIAR por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Subdirección de Valoración y Registro – en la Carrera 23 No. 27 – 34 de la ciudad de Bogotá D.C., teléfono 3402501- para que informe:

- a. Si la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados identificada con cédula de ciudadanía número 49.781.024 de Valledupar se encuentra incluida en el R.U.V., y si ha recibido la ayuda humanitaria estipulada en la Ley 1448 de 2011.
- b. Si el ciudadano Oscar Seguro Durango identificado con la cédula de ciudadanía número 70.132.685 de Barbosa se encuentra incluido en el R.U.V., y si ha recibido la ayuda humanitaria estipulada en la Ley 1448 de 2011.
- c. Si los ciudadanos referenciados en los literales A y B han presentado solicitudes adicionales ante esa Unidad y cuál es el estado de las mismas.
- d. Si los hogares de los ciudadanos relacionados en los literales A y B se encuentran en algún programa desarrollado por esa Unidad con el objetivo de superar las contingencias suscitadas por el hecho de su desplazamiento forzado”[21].

3.2 Recepción de pruebas

En constancia proferida veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014), por la Secretaría General de esta Corporación, se comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que el Auto expedido el día quince (15) de agosto, fue comunicado el veinte (20) del mismo mes mediante oficio de prueba OPTB-758 de 2014, sin que se recibiera respuesta por parte de la entidad requerida.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar los fallos proferidos por: (i) el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar (Expediente T-4.343.361) y (ii) el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento; ambos en primera instancia, pues los mismos no fueron objeto de impugnación.

2. Síntesis de los casos y presentación del problema jurídico

2.1 De conformidad con los hechos expuestos la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados (Expediente T-4.343.361), madre cabeza de familia de dos menores de edad, fue víctima del delito de desplazamiento forzado por parte de las F.A.R.C., razón por la cual acudió ante la U.A.O. de Valledupar para que le fuera entregada la ayuda humanitaria estipulada en la Ley 1448 de 2011, pero la entidad manifestó que debía agotar de manera previa el procedimiento de inscripción en el R.U.V.

El juez que asumió el conocimiento de la acción de tutela consideró que la pretensión de la accionante no era la ayuda humanitaria sino la inscripción en el R.U.V. y con base en ello, concluyó que los datos aportados por la ciudadana Montero Granados no eran suficientes para ordenar su inclusión en el registro de víctimas. A su vez, indicó que los hechos descritos permiten inferir que el desplazamiento fue ocasionado por la delincuencia común y no por los grupos armados al margen de la ley, a los que se refiere la Ley 387 de 1997, situación que excluye a la actora de los beneficios contemplados en la referida disposición legal, entre ellos, la ayuda humanitaria.

2.2 De otra parte, el ciudadano Oscar Seguro Durango afirmó que fue víctima de desplazamiento forzado intraurbano, esto es, que el lugar a donde tuvo que movilizarse se encuentra en la misma ciudad en la que habitaba al momento del hecho delictivo, porque grupos armados de la zona, los cuales no individualiza, exigieron a sus dos hijos mayores formar parte de su organización delictiva o pagar una compensación monetaria mensualmente si no querían consecuencias graves sobre su vida, razón por la cual fue

obligado a desplazarse junto con su compañera permanente y sus cuatro hijos.

Señala que a pesar de presentar copia de la declaración que rindió ante la Personería de Medellín, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ésta última le respondió que negaba su registro en el R.U.V. por no presentar la misma y por estar registrado de manera previa, pues en su concepto el actor ya había sido desplazado en el año 2003, para lo cual adjunta como prueba información de una persona con un número de identificación parecido, más no idéntico, de la que le corresponde al ciudadano Seguro Durango, además de llamarlo con tres nombres y apellidos distintos.

El juez que resolvió la acción de tutela, consideró que la accionada no había vulnerado los derechos fundamentales del actor, porque no se había cumplido el término dispuesto por la ley para resolver la solicitud de inclusión en el R.U.V., esto es, sesenta (60) días hábiles. Por ello, declaró que el amparo de los derechos fundamentales exigido por el actor era improcedente.

2.3 Sobre la base de lo expuesto, la Sala encuentra que las situaciones reseñadas tienen un problema jurídico general el cual hace referencia a qué derechos tiene la población desplazada en Colombia y cuáles son las obligaciones del Estado para superar el déficit en la protección de sus garantías fundamentales.

En los procesos de las acciones de tutela de la referencia tal problemática se concreta en dos interrogantes: (i) ¿el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 incluye a las personas que son víctimas de la violencia generada por la delincuencia común? y (ii) ¿la decisión de registrar a las víctimas del delito de desplazamiento forzado en el R.U.V., con base en la calidad del sujeto que perpetró ese delito, es una práctica constitucional, acorde con la jurisprudencia de esta Corporación?

2.4 Para resolver estas inquietudes y solucionar los casos en concreto, la Sala abordará el siguiente orden expositivo: (a) caracterización del fenómeno del desplazamiento forzado y acciones concretas del Estado colombiano para su superación; (b) jurisprudencia de la Corte Interamericana relativa al fenómeno del desplazamiento forzado; (c) consideraciones de la Corte Constitucional respecto a las condiciones que integran el concepto de desplazado por la violencia; (d) el componente de ayuda humanitaria, como mecanismo para morigerar el impacto suscitado por la configuración del desplazamiento forzado; (e) la

inscripción en el Registro Único de Víctimas como derecho fundamental de la población desplazada al reconocimiento de su especial condición; (f) etapas del componente de ayuda humanitaria; y (g) protección constitucional y alcance del derecho fundamental de petición. Luego, con base en el estudio propuesto y las reglas que se susciten del mismo, se resolverán los casos en concreto.

3. Caracterización del fenómeno del desplazamiento forzado y acciones concretas del Estado colombiano para su superación

3.1 Aunque la formación de un concepto está vinculada a un contexto y una forma de comunicar las experiencias sobre la percepción de la realidad, a partir de las dimensiones sociales, culturales, políticas, económicas y filosóficas[22], entre otras, existe un consenso en la doctrina internacional sobre las características que subyacen a la definición de desplazamiento forzado.

3.2 De esta manera, el concepto de desplazamiento forzado, lejos de ser arbitrario tiene elementos comunes en torno a los cuales existe consenso que traspasan las barreras que pueden generar las posiciones dogmáticas y la propia experiencia. Este consenso permite aseverar de manera contundente que tal fenómeno es una grave violación de los derechos humanos que ocasiona, a su vez, la vulneración de otras garantías. Además es “una infracción al derecho internacional humanitario (DIH) aplicable a los conflictos armados internos, un crimen de guerra y de lesa humanidad, y un delito en algunas legislaciones nacionales”[23].

3.3 En el ámbito regional, la definición presentada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (en adelante CPDIA) señala que “[t]oda 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”[24].

3.4 La condición que sufren las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado,

las convierte en uno de los grupos humanos más vulnerables del mundo. La Agencia de la Organización de la Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR - UNHCR) expone que “a diferencia de los refugiados, los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su propio país. En determinadas circunstancias, pueden ser obligados a huir por las mismas razones de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia que los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno, aun en los casos en que el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su huida”[25].

3.5 Según cifras del Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC-NRC) el número de los desplazados internos alrededor del mundo es considerable “[a] finales de 2013 había 33,3 millones de desplazados internos en todo el mundo – 4,5 millones más que en 2012 – el 63% de los cuales en cinco países afectados por conflictos: Siria, Colombia, Nigeria, República Democrática del Congo (RDC) y Sudán”[26].

3.6 Investigaciones de ese mismo centro de pensamiento, concluyeron que en Colombia se presenta la más grave y prolongada crisis humanitaria de América, al ocupar el segundo lugar a nivel mundial de personas víctimas del fenómeno del desplazamiento interno. Los actores del conflicto en nuestro país son de diversa índole y han causado la migración de 5,7 millones de personas, “[l]o que significa que, de una población total de más de 45 millones de colombianos, aproximadamente 1 de cada 10 han sido desplazados, lo que es un claro indicador del conflicto armado y de los desafíos en la protección de los civiles”[27].

Al respecto, en el año 2013 las víctimas del delito de desplazamiento forzado ascendieron a 150.000 y son objeto de conductas delictivas como el reclutamiento de menores, violencia sexual, empleo de minas antipersona, confinamiento de población civil y asesinato selectivo de líderes, defensores de derechos humanos y sindicalistas[28].

3.7 Ahora bien, debido al profundo impacto que el fenómeno del desplazamiento forzado causa en nuestro país, el legislador ordinario y extraordinario ha desarrollado instrumentos de orden legal con el propósito de enfrentar la crisis suscitada por la vulneración de derechos humanos que genera. En ese sentido, la Ley 387 de 1997, definió las

características que configuran la condición de desplazado[29], como se presenta a continuación:

“Artículo 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 drásticamente el orden público”.

A partir de ello, se concluye que el desplazamiento interno se produce a partir de la migración obligada de población dentro de Colombia, en razón a amenazas o acciones que pongan en riesgo la vida del sujeto de derechos, las cuales pueden alterar o de hecho alteran el orden público.

3.8 Con posterioridad, se expidió el Decreto 2569 de 2000, que adoptó la misma definición presentada en la Ley 387 de 1997, para la caracterización de la población desplazada por la violencia, como se constata en su artículo 2º:

“Artículo 2: 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”.

3.9 Así las cosas, las disposiciones legales estudiadas, permiten concluir que el fenómeno del desplazamiento forzado, además de la migración al interior del país suscitada por la coacción, tiene múltiples escenarios en los cuales es posible su configuración como la

violencia generalizada, disturbios y tensiones interiores, violaciones masivas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, conflicto armado interno y cualquier otra manifestación de poder que altere de manera dramática el orden público.

4. Jurisprudencia de la Corte Interamericana relativa al fenómeno del desplazamiento forzado

4.1 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto que los Principios Rectores de los desplazamientos internos[30], proferidos por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en 1998, resultan particularmente relevantes para determinar el alcance y contenido del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[31], los cuales definen que “se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, [o] de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

4.2 Respecto al fenómeno del desplazamiento forzado el Tribunal enfatiza los siguientes principios:

“1.1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

5. Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

8. El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

9. Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los

desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

14.1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

28.1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno, de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte”[32].

4.3 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que el desconocimiento de estos principios, sumado a la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno, repercute en la afectación o en la puesta en riesgo de una amplia gama de derechos humanos debido al estado de vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, razón por la cual su situación “puede ser entendida como una condición de facto de desprotección”[33].

Tal situación, conforme a las disposiciones derivadas de la Convención Americana, “obliga a los Estados a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis las actuaciones y prácticas de terceros particulares”[34].

4.4 En síntesis para la Corte Interamericana de Derechos Humanos el desplazamiento forzado afecta de manera directa los derechos a la circulación, la residencia y la vida en condiciones dignas[35], los cuales se vulneran de facto si el Estado no establece condiciones o medios para su ejercicio[36], como por ejemplo cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos y no se proveen las garantías necesarias “para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales”[37].

5. Consideraciones de la Corte Constitucional respecto a las condiciones que integran el concepto de desplazado por la violencia

5.1 Esta Corte en la Sentencia T-227 de 1997 precisó que el fenómeno del desplazamiento forzado es una cuestión de hecho que no requiere de algún certificado por parte de una autoridad pública o el reconocimiento por parte del Estado sobre los hechos que suscitaron el mismo, sino que tiene lugar cuando se cumplen dos situaciones. La primera, “[es] la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado” y la segunda corresponde a “la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”[38].

5.1.1 Respecto a la primera circunstancia esta Corporación ha precisado que la definición de hecho violento estipulada en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 debe entenderse de manera amplia y enunciativa, pero no restringida y taxativa[39]. Por ello, ha señalado que el desplazamiento se configura cuando se presenta cualquier tipo de coacción que lo obligue y por tanto tal calidad no está condicionada al ejercicio de la violencia política o ideológica, pues incluso puede presentarse por la violencia común[40].

5.1.2 Con relación a la segunda, ha adoptado un criterio de interpretación literal que no ha sido objeto de controversia al interior de la Corte pues se ha entendido que acudiendo a la jurisprudencia internacional, así como a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, no hay discusión respecto a que el desplazamiento interno implica la movilización dentro del mismo Estado, puesto que en el evento de traspasar la fronteras se estaría ante la figura de refugiado[41].

Esta caracterización sobre el desplazamiento forzado, ha sido reiterada de manera frecuente y unívoca por esta Corporación a través de sus Salas de Revisión[42] y su Sala Plena[43], en concordancia con los desarrollos legales y la reglamentación sobre las políticas públicas para atender a tal fenómeno.

5.2 La Corte ha establecido que el concepto de desplazado interno debe ser entendido de manera amplia teniendo en cuenta que sus causas pueden ser diversas, indirectas, y con la participación concurrente de diversos actores, tanto ilegítimos como legítimos[44]. Es por ello, que esta Corporación ha señalado que el hecho que produce el desplazamiento puede provenir tanto de grupos guerrilleros, paramilitares o del propio Estado.

5.3 Con relación a los actos que generan desplazamiento suscitados por la guerrilla, este Tribunal en la Sentencia T-599 de 2008, estudió la situación de personas que fueron objeto

del delito de desplazamiento forzado cuando fueron amenazados por grupos de esa naturaleza, aunado a que con posterioridad fueron atacadas sus viviendas por estar ubicadas cerca a instalaciones de instituciones de la fuerza pública y concluyó que la violencia generalizada fue un factor determinante para que se produjera la migración.

Frente a grupos paramilitares la Corte se pronunció con ocasión a un desplazamiento ocurrido en el municipio de Condoto Departamento del Chocó. Tal situación se presentó porque grupos paramilitares se presentaron en ese lugar y en sus alrededores, y amenazaron a la población civil. Aunque no hubo choques entre grupos armados al margen de la ley, la Corte señaló que, si bien, el conflicto armado genera de manera principal el hecho del desplazamiento, no puede restringirse la configuración del mismo a ese hecho[45].

5.4 Ahora bien, si el desplazamiento puede tener lugar en escenarios en los cuales no haya confrontación directa entre grupos armados al margen de la ley, con más razón puede configurarse cuando se presenta tal situación. En la Sentencia T-268 de 2003, se estudió la situación que se generó por el control territorial de la Comuna 13 de Medellín por parte de miembros de la guerrilla y grupos paramilitares. En aquella oportunidad concluyó que la situación de desplazamiento se configuró por la violencia generalizada suscitada en el sector que mantuvo a la población en estado de temor y zozobra al interior de la localidad, sin importar si el hecho del desplazamiento tuvo origen en aspectos ideológicos, políticos o de violencia común[46].

En la Sentencia T-623 de 2010, a raíz del temor generalizado provocado por el accionar de bandas criminales en el municipio de Puerto Libertador en el departamento de Córdoba, la Corte señaló que “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”.

5.5 Sobre la base de las consideraciones expuestas y los casos señalados, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por medio del Auto 119 de 2013 extrajo las siguientes reglas:

“(i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado;

(ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar;

(iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región;

(iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera”.

5.6 En conclusión, la calidad de desplazado por la violencia no se adquiere a partir de situaciones directamente relacionadas con el conflicto armado interno, sino que puede configurarse por hechos indirectos entre los cuales se encuentra el hostigamiento o las amenazas realizadas por parte de grupos armados al margen de la ley, que generan un temor fundado en la persona que le obliga a desplazarse dentro o fuera de su población, sin que para ello el perpetrador de la acción deba tener motivaciones políticas o ideológicas específicas.

6. El componente de ayuda humanitaria, como mecanismo para morigerar el impacto suscitado por la configuración del desplazamiento forzado

6.1 A partir de la vulneración constante, masiva, generalizada y reiterada de los derechos constitucionales de la población víctima del delito de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado interno y de problemas estructurales derivados de la ausencia de políticas públicas idóneas y eficaces para atender el déficit de protección en que se encuentra, esta Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

6.2 Para superar la situación derivada de la vulneración referida, el Estado colombiano ha diseñado una serie de instrumentos de orden legal y de política pública para entregar a las víctimas del delito de desplazamiento forzado una ayuda humanitaria, la cual ha sido dividida en tres componentes: (a) ayuda inmediata; (b) de emergencia; y (c) de transición), la cual está prevista para que la población acceda a programas de estabilización económica y social con la sola declaración del hecho que generó el desplazamiento ante el Ministerio

Público, como medida inmediata, mientras se realiza su inclusión en el Registro Único de Víctimas[47].

6.3 No obstante, a partir del monitoreo efectuado por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 a la situación de la población desplazada, por medio del Auto 099 de 2013 se constató que una vez recibida la declaración del hecho que generó el desplazamiento, se presentan obstáculos que “impiden la entrega inmediata de la ayuda y así someten a la población desplazada a la espera de ser inscritos en el Registro para recibir apoyo en áreas críticas de su supervivencia misma, como son la alimentación, el agua, el alojamiento físico, o el acceso a servicios de salud, desnaturalizando así el propósito de la ayuda inmediata establecido en las normas aplicables”[48].

6.4 Como se expuso en la sección anterior, la situación del desplazamiento forzado es una cuestión de hecho, que tiene lugar cuando concurren las circunstancias fácticas de: (i) la coacción ejercida que hacen necesario el traslado; y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación[49]. Esta situación y no un reconocimiento por parte de las entidades del Estado es la que activa la protección especial para ese grupo poblacional, que consiste en un conjunto de derechos y beneficios consagrados en el ordenamiento legal, para garantizar sus derechos a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Así las cosas, el Registro Único de Víctimas tiene naturaleza declarativa, más no constitutiva de la condición de desplazado.

Aunque en la Sentencia T-025 de 2004 la Corte reconoció que no siempre se podía satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, señaló que existe un conjunto de garantías que deben ser reconocidas en cualquier circunstancia, mientras el Estado efectúa el desarrollo progresivo de los demás derechos de la población desplazada. Entre aquellos derechos que hacen parte del mínimo prestacional que siempre tiene que garantizar el Estado de manera imperativa y urgente por mantener una estrecha conexión con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad, se encuentra la ayuda humanitaria. Lo anterior responde a que esta población se encuentra en una verdadera situación de emergencia durante las semanas y meses siguientes a la ocurrencia del desplazamiento, “[e]n efecto, el desarraigo de la población desplazada de su lugar de origen, y en consecuencia, del acceso a los medios económicos que garantizaban

su subsistencia, junto con la permanencia en el lugar provisional de llegada que en muchas ocasiones es extraño, se encuentran asociados a un conjunto de riesgos que amenazan directamente su supervivencia[50], como la ausencia de un alojamiento digno, la falta de acceso a una alimentación mínima, agua potable, servicios médicos y sanitarios esenciales”[51].

Así las cosas, la población objeto del delito de desplazamiento forzado tiene derecho a que el Estado le garantice la entrega de la ayuda humanitaria de manera diligente y sin menoscabar sus derechos, razón por la cual esta Corte ve con preocupación el sometimiento de esa población a lo que se ha denominado peregrinaje institucional el cual consiste en la imposición de cargas administrativas a los desplazados como la necesidad de agotar todos los recursos legales o de acudir a diferentes instituciones estatales para solicitar la ayuda, sin que reciban una respuesta definitiva y eficaz sobre su situación[52]. De hecho, esta Corporación ha expuesto que “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”[53].

6.5 A partir de ello, la Sala especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, luego de exponer la especial situación de vulnerabilidad en la cual se encuentra la población víctima del delito de desplazamiento forzado, sintetizó un conjunto de reglas, con el objeto de direccionar el procedimiento para la entrega de ayuda humanitaria y evidenciar fallas estructurales en la superación del estado de cosas inconstitucionales a partir de las políticas públicas generadas desde el Gobierno.

6.5.1 La primera de estas problemáticas sucede cuando “la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple los requisitos para acceder a ella”[54], situación frente la cual la Corte ha fijado una regla general según la cual “en el momento de evaluar la procedencia de la ayuda humanitaria las autoridades deben tener en cuenta que la situación de desplazamiento es una cuestión de hecho, y en esa medida, son las condiciones materiales y las circunstancias fácticas las que determinan la procedencia de la ayuda humanitaria”[55].

Con base en esa regla general la Corte ha desarrollado premisas para la protección del derecho fundamental a la vida en condiciones dignas a partir del acceso a la ayuda humanitaria de la población desplazada, las cuales esta Sala pasa a estudiar:

6.5.1.1 Primera sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población”[56].

Frente al particular ha expuesto que en algunos casos la ayuda humanitaria debe prorrogarse de manera automática[57], pues no puede someterse a la población desplazada a un escenario de desprotección que se configuraría desde el momento en el cual eleva nuevamente tal petición a la administración, hasta que se dé una respuesta definitiva “[t]al condicionamiento de la entrega desnaturaliza el sentido de la presunción constitucional de prórroga automática, y en consecuencia, pone en riesgo y/o vulnera el derecho al mínimo vital de esa población. Por el contrario, una vez garantizado el derecho fundamental a la subsistencia mínima, las autoridades pueden proceder a evaluar la condición de vulnerabilidad y decidir suspender la prórroga mediante una decisión motivada cuando se compruebe en cada caso que se han logrado las condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad”[58].

6.5.1.2 Segunda sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley”[59].

La Corte ha señalado que las autoridades tienen prohibido negar la ayuda humanitaria de emergencia aduciendo requisitos que no se encuentran consagrados en la ley. En el Auto 099 de 2013, recordó un caso en el cual se exigió a la población desplazada la constancia de la modificación de la jefatura del hogar para establecer la nueva conformación del núcleo familiar, la cual debía ser expedida por un juzgado, una comisaría de familia o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante I.C.B.F.). En aquella oportunidad se expuso que “la exigencia impuesta por la demandada [en ese entonces, Acción Social], en la que obliga a las familias desplazadas por la violencia a recurrir a otras autoridades o

formalidades para probar la jefatura del hogar y así poder reclamar la asistencia correspondiente, constituye un trato contrario a la Carta Política”[60]. Tales exigencias para acceder a la ayuda humanitaria son “una formalidad adicional al hecho comprobado de ser ciudadano en ejercicio y de encontrarse efectivamente inscrito en el RUPD, para que las personas afectadas por el desplazamiento accedan al socorro estatal”[61].

Estas exigencias no sólo se han presentado en el marco de la Ley 387 de 1997, sino en relación con la ayuda humanitaria señalada en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997[62]. Frente al particular en Sentencia T-417 de 2006, se estudió un caso en el cual la Red de Solidaridad Social, exigió como requisito para entregar la ayuda humanitaria que los solicitantes acreditaran, mediante certificación de autoridad competente, “que los hechos que darían lugar a la misma ocurrieron en el marco del conflicto armado interno, por motivos ideológicos o políticos[63], evadiendo, así, una respuesta de fondo acerca del reconocimiento o no de la ayuda de emergencia”[64]. A partir de ello, este Tribunal señaló que tal requisito no estaba contemplado en la ley, razón por la cual vulneraba los derechos fundamentales del accionante[65].

6.5.2 La segunda problemática tiene lugar cuando se “deja de notificar al interesado sobre la decisión, o, cuando habiéndolo notificado, deja de hacer entrega efectiva de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga de la misma, por cualquier razón que no encuentra asidero en la ley vigente y en la Constitución”[66]. Frente al particular la Corte ha formulado las siguientes sub-reglas.

6.5.2.1 Primera sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan a responder formalmente a una solicitud de ayuda humanitaria y no se hace su entrega efectiva”.

Respecto a ello, la Corte consideró que la recepción de una respuesta formal por parte de una autoridad sobre la petición de la ayuda humanitaria, no puede considerarse como la materialización del derecho a la subsistencia mínima o una forma adoptada por la administración para relevarse de la obligación de acompañar a la población desplazada[67], “[e]n ese sentido esta Corporación estimó que las respuestas a las solicitudes de la población desplazada que se limitan a exponer los procedimientos establecidos para la entrega de la ayuda, sólo consisten en una “oferta pública de servicios” que no se

compadece con el trato prioritario y las acciones positivas que debe tomar el Estado a favor de la población desplazada, violando así sus derechos”[68].

6.5.2.2 Segunda sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan al reconocimiento de la ayuda humanitaria por medio del acto administrativo correspondiente y no se hace su entrega efectiva”[69].

Al respecto, la Corte ha señalado que se vulnera el derecho fundamental a la subsistencia mínima cuando las autoridades responsables se limitan a reconocer la ayuda humanitaria por medio de un acto administrativo pero no materializan su entrega. Este derecho no se ve satisfecho cuando la entidad competente decide conceder a la persona desplazada la ayuda humanitaria de emergencia, o su prórroga, mediante el acto administrativo correspondiente, pues su garantía se “verifica únicamente cuando la persona en situación de desplazamiento adquiere conocimiento de dicha decisión y, luego de ello, recibe efectivamente el dinero o los componentes que hacen parte de la ayuda humanitaria concedida”[70]

La notificación efectiva a la población desplazada sobre los requerimientos de la ayuda humanitaria hace parte del núcleo fundamental del derecho de petición[72]. A su vez, esa garantía iusfundamental adquiere relevancia mayor cuando su titular es un sujeto de especial protección constitucional, que solicita al Estado los bienes jurídicos imprescindibles para satisfacer sus necesidades fundamentales[73], como es el caso de la población desplazada por la violencia[74].

Sin perjuicio de la frecuente movilidad que caracteriza a la población desplazada, ello no releva a las autoridades de la obligación de notificarla de las decisiones que les afecten, en especial lo relacionado con la ayuda humanitaria[75]. “Por lo tanto, las autoridades tienen que ofrecer los mecanismos necesarios para que la notificación sea efectiva[76]. Teniendo en cuenta estas consideraciones, esta Corporación ha sostenido que “el derecho fundamental al mínimo vital, expresado en el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima, se ve vulnerado cuando la entidad competente deja de notificar al interesado sobre la decisión”[77].

6.5.3 Finalmente, la tercera problemática tiene lugar “cuando la asistencia humanitaria se

brinda de una manera tan incompleta o parcial, que ésta se ve desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente a que la persona que se ha desplazado recientemente pueda solventar sus mínimas necesidades y, de este modo, pueda tener una vida digna”[78].

En esta caso, la ayuda humanitaria ya fue reconocida y entregada, pero no hay un acompañamiento estatal para superar las condiciones que generan la situación de vulnerabilidad. En algunos casos, su entrega es demorada, incompleta y difusa, situación que fomenta que el déficit de protección de derechos se mantenga de manera indefinida en el tiempo. Con el propósito de superar esa problemática la Corte ha sintetizado las siguientes sub-reglas:

6.5.3.1 Primera sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente”[79].

Ello implica que la atención humanitaria debe satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada de manera urgente e inmediata[80], lo cual no implica que no se respete el orden cronológico de los turnos asignados de acuerdo con el derecho a la igualdad de la población desplazada[81], “[p]or esta razón ha establecido que, en principio, la acción de tutela no puede ser el mecanismo para ordenar la entrega inmediata de la ayuda de emergencia[82] salvo cuando se trate de casos excepcionales[83] o de extrema urgencia[84], razón por la cual, la Corte Constitucional se ha limitado en varios pronunciamientos a ordenar que se informe a la población beneficiaria acerca de una fecha razonable en la que se entregará la ayuda[85]. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que el respeto por el sistema de turnos no significa que las autoridades se eximan de la obligación de informar acerca de una fecha razonable y demás circunstancias en las que la entrega se materializará”[86].

6.5.3.2 Segunda sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta”[87].

La Corte ha precisado que la entrega de la ayuda humanitaria debe ser completa e integral, pues de otra manera se desnaturalizaría su propósito y se mantendría de manera indefinida

la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado al “permanecer la población desplazada en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital”[88], generando un riesgo o vulnerando, de hecho, su derecho al mínimo vital.

6.5.3.3 Tercera sub-regla: “Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas”[89].

Esto debe entenderse como la obligación permanente del Estado de brindar mecanismos eficaces que tengan como propósito la superación definitiva del hecho que generó la afectación del derecho a la subsistencia mínima. En ese sentido, la entrega del componente económico de la ayuda humanitaria por parte del Estado colombiano, no releva a este de su deber de protección a la población víctima del desplazamiento forzado.

Acciones concretas por parte del Estado como la generación de políticas públicas, la articulación de las diferentes entidades del orden nacional y departamental para proporcionar a la población desplazada alternativas económicas para la superación de su déficit de protección, deben orientar el proceso de reinserción social de ese tipo de comunidad.

Así las cosas, la atención que brinda el Estado a la población desplazada no puede tener un enfoque de tipo asistencialista, sino inclusivo y eficaz el cual se materializa al garantizar el tránsito entre la fase de urgencia a la de emergencia y de ésta a la de transición sin traumatismos[90].

6.6 Ahora bien, una vez estudiadas las reglas desarrolladas por esta Corte respecto al componente de ayuda humanitaria y los escenarios en los cuales se entiende que las instituciones estatales desconocen el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, como insumo para la superación de la situación estructural producida por el fenómeno del desplazamiento forzado, la Sala analizará si la protección constitucional a la población desplazada está supeditada a la inclusión en una determinada base de datos o al reconocimiento institucional de la calidad de desarraigado.

7. La inscripción en el Registro Único de Víctimas como derecho fundamental de la población desplazada al reconocimiento de su especial condición

7.1 Esta Corporación ha señalado que la población víctima del delito de desplazamiento forzado, tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida para acceder a los programas que ofrece el Estado colombiano, que tienen por objeto superar su particular situación[91]. Sin embargo, debe precisarse que “el desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario”[92], razón por la cual la inscripción en el Registro Único de Víctimas[93] (en adelante R.U.V.), no es un requisito sine qua non para exigir la ayuda humanitaria, prevista para esa población.

7.2 Esta Sala de Revisión reconoce la importancia del Registro Único de Víctimas para la atención de los desplazados. Por medio de éste, se identifica la población a la cual se dirige la ayuda, la actualización de sus datos y el diseño e implementación de políticas públicas, para la protección de sus derechos[94], a través del programas de estabilización económica, retorno a su lugar de origen, reasentamiento o reubicación[95].

7.3 Por ello, para la Corte el hecho de negar la inscripción de la población víctima del delito de desplazamiento forzado en el registro conlleva a la vulneración de sus derechos fundamentales[96], “[e]n efecto, al analizar el estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra la población desplazada, en la sentencia T-025 de 2004 esta Corporación resaltó que hace parte de los derechos básicos que tiene la población desplazada el derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar”[97].

7.4 Al estar vinculado con el goce de sus derechos fundamentales y con la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, el registro de la población desplazada ha sido interpretado por la Corte “como expresión de su derecho a la personería jurídica[98] consagrado en los Principios rectores para los desplazamientos internos”[99]. También ha resaltado la importancia del registro como mecanismo para reconocer la condición que es propia de las personas desplazadas por la violencia[100].

7.5 En ese sentido, las víctimas del delito de desplazamiento forzado por causa directa del conflicto armado interno, e incluso las que lo han sido por la violencia urbana (denominada

BACRIM), siempre que se encuentren en las situaciones previstas en la Ley 387 de 1997, tienen el derecho fundamental a ser reconocidas como población desplazada, además de ser incluidas en el Registro Único de Víctimas.

7.6 Por ello, las personas que hayan sido desplazadas por situaciones diferentes a las relacionadas con el conflicto armado interno, pero cuya situación se enmarque en los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y respaldados por la Corte Constitucional, tienen derecho a la ayuda humanitaria[101], pues como se indicó la condición de desplazado se configura con la coacción o la amenaza que obliga a la migración al interior del Estado.

7.7 De esta manera, la determinación de no incluir en el R.U.V. a las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado por causa de las BACRIM, desconoce el principio de igualdad, pues estaría supeditando los derechos de la población desplazada a un hecho externo a su condición: el determinador de su situación.

7.8 A su vez, no hay criterio alguno que justifique un trato diferenciado entre las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado generado por: (i) el accionar de grupos armados al margen de la ley y (ii) grupos de delincuencia común, porque en ambos casos se vulnera el mismo bien jurídico, esto es, la vida en condiciones dignas. Además la protección constitucional se activa con el mismo propósito, el cual es restablecer las garantías vulneradas por el hecho que generó la migración y produjo el desarraigo.

7.9 Con base en ello, la adopción de un criterio diferenciador entre los dos grupos poblacionales relacionados no es razonable, porque no hay elementos argumentativos suficientes que evidencien la necesidad de tal medida, pues en ambas situaciones “tales personas desplazadas se encuentran en las mismas circunstancias de vulnerabilidad que las demás personas desplazadas por la violencia”[102].

7.10 En el Auto 119 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se expuso que no incluir en el registro a las personas que han sido objeto del delito de desplazamiento forzado por parte de las BACRIM, “es una práctica que no sólo es violatoria del derecho a la igualdad... sino que se reproduce una de las prácticas que llevaron a la Corte Constitucional a declarar en el 2004 el estado de cosas inconstitucional que afecta a la población desplazada por la violencia, a saber: el peregrinaje

institucional”[103].

En ese sentido, la Sala Especial de Seguimiento consideró que “la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación”[104].

En efecto, las víctimas del delito de desplazamiento forzado por circunstancias diferentes al conflicto armado interno, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, “se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas”[105].

7.11 En síntesis, las personas desplazadas por la violencia, independientemente de la calidad del sujeto perpetrador de tal accionar, tienen derecho a la ayuda humanitaria otorgada por el Estado colombiano, para morigerar los efectos suscitados por su especial condición. Por tanto, la decisión de no incluirlos en el Registro Único de Víctimas para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional.

8. Etapas del componente de ayuda humanitaria

8.1 Con el propósito de delimitar las diferentes etapas que constituyen el programa para la atención de la población desplazada, el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, estableció tres fases. La primera, denominada atención inmediata o de urgencia tiene lugar en el instante en el que la población se ha visto forzada a desplazarse por la violencia. Por ello, tiene derecho a recibir ayuda básica hasta el momento en el que se realiza su inclusión en el Registro[106].

De conformidad con el Auto 099 de 2013, debe ser prestada, “por parte de las entidades territoriales del nivel municipal[107], sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad[108] (art 288 C.P.) con el objetivo de que la atención a la población desplazada no varíe de acuerdo con cada municipio del país y así se garantice el goce efectivo de sus derechos en esta etapa de urgencia”. Entre los bienes y servicios que la componen se encuentra el apoyo alimentario, de alojamiento temporal, y de atención de urgencia en salud[109].

8.2 La segunda etapa denominada atención humanitaria de emergencia, tiene lugar cuando la persona víctima del delito de desplazamiento forzado ha sido inscrita en el R.U.V.[110]. “La responsabilidad de garantizar esta ayuda recae en la Nación[111]. Esta ayuda debía prestarse, en un inicio, por un término de tres meses prorrogable por un término semejante de manera excepcional”[112].

No obstante, esta Corporación señaló que la ayuda de emergencia puede entregarse por un término mayor al definido legalmente cuando su destinatario no se encuentre en condiciones de asumir su propio sostenimiento[113]. Ésta debe incluir “alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”[114]. Su propósito es socorrer, asistir y proteger a la población desplazada, en el sentido de que su subsistencia mínima sea garantizada de manera integral durante la etapa de emergencia[115].

8.3 La tercera y última etapa ha sido denominada ayuda de transición la cual tiene el propósito “paliar las necesidades de la población desplazada relacionadas con la alimentación y el alojamiento[116] mientras no cuente con los elementos necesarios para su

subsistencia mínima, hasta que se logre el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación”[117].

De acuerdo con lo anterior, su naturaleza es transitoria y pretende la superación de la situación de emergencia a partir del acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios[118]. De conformidad con el Gobierno Nacional, esta etapa se caracteriza por la pretensión de superar el enfoque de asistencia (requerido en la urgencia y en la emergencia)[119] y se adopta un enfoque inclusivo.

9. Protección constitucional y alcance del derecho fundamental de petición. Reiteración de Jurisprudencia.

9.2 En reiteradas oportunidades, esta Corporación[120] ha expuesto los elementos que integran su concepto y los escenarios en los cuales se entiende que se vulnera su núcleo fundamental, como puede observarse en la síntesis de reglas efectuadas en la Sentencia T-626 de 2013:

“(i) se trata de un derecho fundamental, el cual a su vez es determinante para la efectividad de otros derechos fundamentales tales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;

(ii) este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas y a los particulares;

(iii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario;

(iv) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: a) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa, oportuna y acorde con lo solicitado; y b) debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

(v) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible[121]; por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla

con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

(vi) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;

(vii) por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares[122];

(viii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición[123] pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;

(ix) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa[124];

(x) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;[125]

(xi) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado[126].”[127].

9.3 Frente a este derecho la Corte ha sostenido que implica la respuesta oportuna, clara, completa y de fondo, sobre un determinado asunto, esto es “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”[128]. De esta manera las respuestas evasivas o abstractas, vulneran el artículo 23 superior, porque someten al peticionario a una situación de incertidumbre, al no lograr resolver sus inquietudes y limitar de esta manera el ejercicio de otros derechos fundamentales[129].

9.4 En ese sentido, cuando una entidad responde una petición de manera evasiva, sin pronunciarse sobre la inquietud que suscitó su interposición, el juez de tutela debe ordenar

a la respectiva autoridad producir o darle a conocer debidamente al solicitante, la contestación que resuelva de manera efectiva lo requerido.

10. Análisis de los casos en concreto

10.1 Expediente T-4.343.361

10.1.1 La ciudadana Mirian Cristina Montero Granados de 41 años de edad, señala que fue desplazada por parte del grupo F.A.R.C. – E.P, razón por la cual se encuentra en estado de pobreza absoluta y necesita de la ayuda humanitaria de emergencia que el gobierno otorga para casos como el suyo. Por ello, solicitó ante la U.A.O. de Valledupar la referida ayuda pero no obtuvo respuesta por parte de esa entidad.

10.1.2 En el proceso de tutela, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, señaló que como la actora no se encuentra en el R.U.V. no puede acceder a las ayudas humanitarias que otorga el Estado a la población desplazada, razón por la cual solicitó que fueran negadas las pretensiones de la accionante[130]. El juez de primera instancia, luego de citar jurisprudencia de esta Corte sobre los derechos que se vulneran a las personas que son víctimas del delito de desplazamiento forzado y de utilizar el nombre de una persona diferente para referirse a la ciudadana demandante, concluye que la situación que produjo el hecho del desplazamiento no se encuentra dentro de las situaciones previstas en la Ley 387 de 1997, sino que obedece a acciones ocasionadas por grupos de delincuencia común. Con base en ello, negó el amparo.

10.1.3 Para resolver este caso la Sala debe precisar, de manera previa, si la actora reúne los requisitos señalados por la doctrina y la jurisprudencia, para ser considerada como persona desplazada.

Debe precisarse que la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados: (i) fue forzada a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, [o] de violaciones de los derechos humanos; y (ii) no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Así las cosas, la Sala concluye que se encuentra dentro de los supuestos que configuran la condición de desplazada por la violencia.

10.1.4 Ahora bien, como el argumento del juez de primera instancia para negar la solicitud de amparo se fundamentó en que la situación expuesta por la actora obedeció a la delincuencia común y no por grupos armados al margen de la ley, la Sala considera necesario precisar que, como expuso en el Auto 119 de 2013 (i) la condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado, y (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar[131], así las cosas, la condición de desplazada no la configura el actor que perpetra la acción sino las condiciones a las que se somete a la víctima.

10.1.5 De otra parte, llama la atención que a pesar que la actora haya señalado que la causa de su desplazamiento tuvo origen en acciones perpetradas por el grupo F.A.R.C. – E.P., el juez de primera instancia haya concluido sin ningún sustento que tal accionar fue ejecutado por miembros de grupos de violencia común[132]. Ello, aunado a que en la sentencia se llama a la accionante por un nombre que no le corresponde y que se presentan argumentos que no fundamentan el sentido de la decisión, permite concluir que no se efectuó un análisis riguroso sobre la presunta vulneración de derechos fundamentales expuesta a la accionante. Por ello, independientemente del sentido de la decisión que profiera esta Sala, se advertirá al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, para que interprete el alcance y contenido de los derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional sobre la materia.

10.1.6 A partir de lo expuesto, la Sala encuentra que la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados cumple con los supuestos fácticos para ser considerada como una persona en situación de desplazamiento. No obstante, la sola acreditación de su condición no garantiza la protección constitucional de sus derechos fundamentales, pues la pretensión de la presente acción de tutela más que solicitar el reconocimiento de su condición de desplazada, exigía la asignación de la ayuda humanitaria de emergencia para morigerar los efectos negativos suscitados por su especial condición.

10.1.7 De esta manera, la Sala encuentra que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoció la segunda sub-regla establecida en el Auto 099 de 2013, esto es “[s]e pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población

desplazada, cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley”[133], toda vez que argumentó que como la actora no estaba inscrita en el R.U.V. no podía entregarle la ayuda humanitaria, razón por la cual debería hacer los trámites para su respectiva inclusión.

10.1.8 Al respecto, debe precisarse que la situación en que se encuentra la actora le genera el derecho a la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia la cual tiene lugar “en el instante en el que la población que se ha visto forzada a desplazarse por la violencia. Por ello, tiene derecho a recibir ayuda básica hasta el momento en el que se realiza su inclusión en el Registro”[134]. Así las cosas, la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados, tiene derecho al apoyo alimentario, alojamiento temporal, y atención de urgencia en salud, de manera previa a la inscripción en el R.U.V. y no posterior al mismo como lo sostiene la entidad accionada.

10.1.9 Sobre la base de lo expuesto la Sala revocará la decisión adoptada por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, proferida el cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013), y en su lugar concederá la protección de los derechos fundamentales de la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados junto con su grupo familiar, para que le sea entregada la ayuda humanitaria durante el tiempo que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estudie la respectiva inclusión en el R.U.V. el cual no podrá sobrepasar sesenta (60) días hábiles.

10.1.10 Finalmente, la Sala advirtió que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, el cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013), fue remitida de manera extemporánea a esta Corte, pues según constancia emitida por la Secretaría General de esta Corporación sólo hasta el veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014) tuvo conocimiento de la misma. Esta situación somete a un mayor estado de indefensión a la accionante y a su grupo familiar, además de desatender las obligaciones del juez e impedir la función que la norma superior asigna a la Corte Constitucional para ejercer la revisión de las acciones de tutela[135].

Por ello, se compulsarán copias al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, para que adelante las diligencias correspondientes, relacionadas con la posible falta en que pudo

haber incurrido el Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, al no enviar de manera oportuna el expediente ante la Corte Constitucional para su eventual revisión.

10.2 Expediente T-4.344.826

10.2.1 El ciudadano Oscar Seguro Durango de 53 años de edad, manifiesta que fue víctima de desplazamiento al interior de la misma ciudad donde habita, razón por la cual efectuó la declaración sobre tales hechos ante la personería de Medellín para luego presentar la constancia proferida por esa entidad ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el objetivo de ser inscrito en el R.U.V.

10.2.2 No obstante, la referida Unidad le respondió que debía realizar la declaración ante las entidades del Ministerio Público, situación que el señor Seguro Durango considera que vulnera sus derechos fundamentales pues ya había efectuado tal procedimiento y la falta de valoración del material probatorio aportado lo mantiene a él y a su familia en situación de vulnerabilidad e indefensión.

10.2.3 En el proceso de acción de tutela la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presentó un documento en el cual señala dos nombres que no tienen relación alguna con el actor y con base en ello determinó que éste se encuentra en el R.U.V. desde hace más de 10 años. A su vez, confunde el nombre del actor con el de otra persona y concluye afirmando que no ha vulnerado sus derechos.

10.2.4 El juez de primera instancia expuso que como no habían transcurrido sesenta (60) días hábiles desde el momento de presentación de la solicitud, todavía no había culminado el plazo para que la entidad se pronunciara respecto a la inclusión en el R.U.V., razón por la cual consideró que el amparo era improcedente porque aún no había ocurrido vulneración alguna.

10.2.5 De manera similar al caso analizado con anterioridad (expediente T-4.343.361) la Sala debe precisar, de manera previa, si el actor reúne los requisitos señalados por la doctrina y la jurisprudencia, para ser considerado como persona desplazada.

10.2.6 Debe precisarse que el ciudadano Oscar Seguro Durango: (i) fue forzado a escapar o

huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, [o] de violaciones de los derechos humanos; y (ii) no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. Así las cosas, la Sala concluye que se encuentra dentro de los supuestos que configuran la condición de desplazado por la violencia.

10.2.7 Ahora bien, la Sala encuentra que la respuesta presentada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tanto en la solicitud de inscripción en el R.U.V., como en la respuesta a la acción de tutela desconoce los derechos fundamentales del ciudadano Seguro Durango por las siguientes consideraciones:

a. Porque desconoció el derecho fundamental de petición al no cumplir con las reglas establecidas por esta Corporación sobre el particular (los requisitos expuestos en el supra 9.1, regla iv), esto es: “la respuesta debe cumplir con estos requisitos: a) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa, oportuna y acorde con lo solicitado; y b) debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”, toda vez que la resolución de su petición no fue acorde con lo solicitado, ni tampoco clara y precisa, porque no tuvo en cuenta el material probatorio aportado, sino que le indicó que debía realizar un trámite que ya había efectuado.

En efecto, cuando el accionante solicitó la inscripción en el R.U.V. le respondió que “deberá acudir personalmente ante cualquiera de las entidades del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo o Personería Municipal) para rendir declaración juramentada sobre los hechos y circunstancias que motivaron el hecho victimizante”[136], aun cuando el ciudadano Oscar Seguro Durango ya había efectuado tal declaración ante la Personería de Medellín[137] y había aportado la constancia proferida por esa entidad a la solicitud de inclusión ante la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

En ese sentido, también desconoce la segunda sub-regla establecida en el Auto 099 de 2013, esto es “[s]e pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley”[139].

De esta manera, el accionar de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró, los derechos fundamentales del actor y de su grupo familiar pues no ordenó el apoyo alimentario, alojamiento temporal, y atención de urgencia en salud, de manera previa a la inscripción en el R.U.V., como es su deber, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta sentencia.

c. Porque aun en la contestación de la acción de tutela persiste en la negativa de entregar la ayuda al actor y, como si fuera poco, le llama con un nombre diferente al suyo y efectúa el análisis del caso, con base en hechos diferentes a los expuestos por el actor y que no corresponden con su identidad. En efecto, le llama Miguel Ángel[140], y señala que respondió el derecho de petición presentado por esa persona, concluyendo que no vulneró su derecho de petición.

Aunado a ello, en otra parte del documento que esa entidad presentó ante el juez de tutela, señaló que “Oscar Seguro Durango se encuentra incluida/o en el Registro Único de Víctimas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y que su desplazamiento se produjo desde el DIA 03/06/2003, (VER FECHA ÚLTIMO DESPLAZAMIENTO EN SIPOD/RUV/VIVANTO) lo que supera este límite de diez (10) años, como se observa a continuación...”[141] y luego de ello presentó en un cuadro los nombres de dos personas que tienen número de cédula parecido, pero que no corresponde al del actor.

Al respecto, la Sala considera que la falta de un estudio para solucionar la situación presentada por el accionante, por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, revictimiza al actor y a su grupo familiar, pues no tuvo en cuenta siquiera la identidad de la persona que presenta de manera respetuosa su petición y que acude al Estado para mitigar el impacto ocasionado por la situación de desplazamiento forzado de la que ha sido y es objeto.

10.2.8 Con base en lo expuesto, la Sala considera que la decisión adoptada por el juez de primera instancia no tuvo en consideración los criterios adoptados por esta Corte para resolver situaciones con características similares; además, no es comprensible por qué concluye que la accionada no ha incurrido en vulneración alguna debido a que no ha pasado el tiempo que le otorga la ley para pronunciarse definitivamente sobre el registro, cuando, como se ha expuesto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha

sometido al actor al denominado peregrinaje institucional y la falta de información certera, suficiente y pertinente para morigerar el impacto que le produce su condición de desplazado por la violencia.

10.2.9 En atención a las consideraciones expuestas la Sala revocará la decisión adoptada por el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, proferida el veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014), y en su lugar concederá la protección de los derechos fundamentales del ciudadano Oscar Seguro Durango, para que le sea entregada la ayuda humanitaria durante el tiempo que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estudie la respectiva inclusión en el R.U.V. el cual no podrá sobrepasar sesenta (60) días hábiles.

10.2.10 Ahora bien, como la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas no respondió a esta Corte si los accionantes y su grupo familiar, durante el transcurso de esta revisión, han recibido el componente de ayuda humanitaria de urgencia, la Sala proferirá órdenes encaminadas a la satisfacción de ese derecho, señalando que en el evento en que ya hubiera sido garantizado deberá analizar si los accionantes y su grupo familiar cumplen con los requisitos para su inclusión en el R.U.V. y en tal evento entregarles la ayuda humanitaria de emergencia e incluso la prórroga de la misma de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente providencia.

Aunque el medio judicial idóneo para reconocer este tipo de ayudas es la presentación de la solicitud ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en este caso ha quedado demostrado que el actuar de esa entidad vulneró los derechos fundamentales de los accionantes a la respuesta efectiva y oportuna del derecho de petición, además del mínimo vital, debido proceso y la vida en condiciones dignas, por ello, tal mecanismo se torna ineficaz. De esta manera, la acción de tutela procede, pues su propósito es el restablecimiento inmediato de las garantías iusfundamentales conculcadas y evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que como en los casos expuestos puede configurarse al negar la ayuda humanitaria de urgencia a la población desplazada.

Finalmente, no se proferirán órdenes de inmediato cumplimiento para el restablecimiento de derechos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en razón a que no vulneró los derechos fundamentales del ciudadano Oscar Seguro Durango, pues no es su obligación

responder a la inscripción en el R.U.V. ni al componente de ayuda humanitaria de urgencia. No obstante, se le advertirá que deberá acompañar a los accionantes en la etapa de transición, como parte del componente inclusivo de la política pública de ayuda humanitaria a la población víctima del delito de desplazamiento forzado.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, el cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013), en el trámite de la acción de tutela promovida por la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en su lugar CONCEDER sus derechos fundamentales a la subsistencia mínima, a la vida en condiciones dignas y la resolución oportuna, eficaz y pertinente de su derecho de petición.

SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, si aún no lo ha hecho, proceda a entregar la ayuda humanitaria de urgencia a la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia.

TERCERO: ADVERTIR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, si aún no lo hubiere hecho, deberá estudiar la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados, para entregar la ayuda humanitaria de emergencia e incluso su prórroga, en un plazo no superior a sesenta (60) días hábiles, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

CUARTO: ADVERTIR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que no vuelva a incurrir en conductas como las que dieron origen a la presentación de esta

acción de tutela y garantice el derecho a la subsistencia mínima, la vida en condiciones dignas y la resolución eficaz, oportuna y pertinente de los derechos de petición que le presente la población víctima de desplazamiento forzado, teniendo como parámetro interpretativo, las consideraciones expuestas en la presente sentencia, así como los autos A-099 de 2013 y A-119 de 2013 proferidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

QUINTO: ADVERTIR al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, para que interprete el alcance y contenido de los derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional sobre la materia.

SEXTO: ORDENAR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se compulsen copias de esta sentencia y del expediente T-4.343.361, al Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria-, para que adelante las diligencias correspondientes, relacionadas con la posible falta en la que pudo haber incurrido el Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, por en el envío tardío del expediente a esta Corte para su eventual revisión.

SÉPTIMO: ADVERTIR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que una vez concluido el componente asistencialista de la ayuda humanitaria a la ciudadana Mirian Cristina Montero Granados y de su grupo familiar, deberá acompañarles en el componente de transición de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 65 de la Ley 1448 de 2011.

OCTAVO: REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, proferida el veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014), en el trámite de la acción de tutela promovida por el ciudadano Oscar Seguro Durango contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en su lugar CONCEDER sus derechos fundamentales a la subsistencia mínima, a la vida en condiciones dignas y la resolución oportuna, eficaz y pertinente de su derecho de petición.

NOVENO: ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, si aún no lo ha hecho, proceda a entregar la ayuda humanitaria de urgencia al ciudadano Oscar Seguro Durango, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la

notificación de esta sentencia.

DÉCIMO: ADVERTIR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, si aún no lo hubiere hecho, deberá estudiar la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas del ciudadano Oscar Seguro Durango, para entregar la ayuda humanitaria de emergencia e incluso su prórroga, en un plazo no superior a sesenta (60) días hábiles, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

UNDÉCIMO: ADVERTIR al Juzgado Veintisiete Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, para que interprete el alcance y contenido de los derechos de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional sobre la materia.

DUODÉCIMO: LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] La declaración a la cual hace alusión la actora fue realizada ante la Fiscalía Seccional Valledupar y su contenido puede consultarse en el acápite de pruebas.

[2] En el cual no se relaciona fecha de elaboración ni de envío del documento al Juzgado

Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar. En la sentencia proferida, objeto del presente trámite de revisión, tampoco señala la fecha de recepción del documento. Folio 14-15.

[3] Folio 15.

[4] Folio 15.

[5] Folio 19.

[6] Folio 21.

[7] Folio 20.

[8] Folio 3 - 4.

-+[9] Folio 7 - 9.

[10] Expediente T-4.344.826. Folio 6. El actor no especifica el grupo armado que le intimidó.

[11] El accionante no determina las edades de sus hijos.

[12] Expediente T-4.344.826. Folio 2.

[13] Expediente T-4.344.826. Folio 15.

[14] Expediente T-4.344.826. Folio 16.

[15] Ibíd.

[16] Ibíd.

[17] Expediente T-4.344.826. Folio 18.

[18] Cfr. Expediente T-4.344.826. Folio 20.

[19] Expediente T-4.344.826. Folio 8.

[20] Expediente T-4.344.826. Folio 10.

[21] Cuaderno Corte Constitucional. Folio 10.

[22] Sobre la definición de concepto puede consultarse Putnam, H. (1988). Razón, verdad e historia. Madrid. Tecnos. ISBN 84-309-1577,

[23] Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Las víctimas del desplazamiento forzado. Consultar <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/experiencias/5/1.pdf>

[24] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Ulterior promoción y fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión de la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Los desplazados internos Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos Adición. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia*/GENERAL E/CN.4/1995/50/Add.1. 3 de octubre de 1994. español. Original: inglés.

[25] ACNUR-UNHCR. El ACNUR y la protección de los desplazados internos. <http://www.acnur.org/t3/>

[a-quien-ayuda/desplazados-internos/](http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/)

[26] Ibíd.

[27] Consejo Noruego para los Refugiados. Informe Global de Desplazamiento Forzado. <http://www.nrc.org.co/index.php/24-nrc-internacional/69-informe-global-de-desplazamiento-forzado>. Énfasis añadido. Reporte año 2014.

[28] Ibíd.

[29] Con el propósito de profundizar en la materia puede consultarse la exposición de motivos de la Ley 387 de 1997, o estudiar el Auto 119 de 2003 en el cual se hace una síntesis sobre los principales argumentos expuestos para la consecución de la ley. Para

ilustrar algunos de los más importantes, la Sala transcribirá algunos de ellos in extenso: “II. El desplazamiento forzado por la violencia política y social. El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno histórico ligado a los conflictos políticos y económicos que se han desarrollado entre diferentes grupos y sectores de nuestra sociedad (...) 2.3. Responsables. De todos los factores tal vez sea la violencia política la de mayor impacto (...) agravada por el conflicto armado interno que enfrenta al Estado con grupos guerrilleros, con la consiguiente violación de los Derechos Humanos y las transgresiones al Derecho Internacional Humanitario. Además de los protagonistas que intervienen directa o indirectamente en el conflicto armado como la fuerza pública, guerrilla, paramilitares y autodefensas, aparecen otros factores de violencia como el narcotráfico, la delincuencia común, la explotación de yacimientos (sic) esmeraldíferos, y conflictos sociales como el que genera la concentración de la tierra, que tienen incidencia relativa en la persistencia del desplazamiento (...) Como se puede concluir de la definición [de la CPDIA], se trata de un desplazamiento distinto al de otros procesos demográficos como el que ocurre por efecto del movimiento natural de la población o por efecto de desastres naturales. En este caso estamos delante de una situación específica provocada por el uso de la violencia (....) El objetivo principal de los tres proyectos es institucionalizar una política de Estado orientada a la prevención del desplazamiento forzado que ocasiona las diferentes expresiones de la violencia política y a la atención y protección de la población que ha sido obligada por la violencia a refugiarse en los centros urbanos más importantes”. Gaceta del Congreso. Senado de la República. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 15 de 1996 Senado, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia. 12 de diciembre de 1996. Senador Carlos Espinosa.

[30] O.N.U., Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

[31] “Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia: 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. || 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. || 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad

nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. || 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público. || 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. || 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. || 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la

legislación de cada Estado y los convenios internacionales. || 8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. || 9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros”.

[32] <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

[33] Cfr. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, supra nota 14, párr. 177, y Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, supra nota 24, párr. 210.

[34] Cfr. Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, supra nota 14, párr. 179, y Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, supra nota 24, párr. 210.

[35] Cfr. Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, Párrafo 195.

[36] Cfr. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam, supra nota 151, párrs. 119 y 120; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, supra nota 14, párr. 170, y Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2000 Serie C No. 192, párr. 139.

[37] Cfr. Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia, supra nota 155, párr. 139.

[38] Tal síntesis se recoge en el Auto 119 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[39] “Dicha causa violenta, es descrita de manera no taxativa por la ley, y la ejemplifica como un conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” . Sentencia T-265 de 2010.

[40] Sentencias T-328 de 2007, T-215 de 2009 y T-506 de 2008 en la cuales se expone que “la condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para imponer el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo, obligando a movilizarse a otro lugar, dentro de las fronteras del Estado”.

[41] Los refugiados son personas que han cruzado una frontera internacional porque corren el riesgo de ser perseguidas o han sido perseguidas en sus países de origen. Los desplazados internos, en cambio, no han cruzado una frontera internacional pero, por algún motivo, se han ido de sus hogares. Cfr. <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/>

[42] Sentencias T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-268 de 2003, T-770 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-439 de 2008, T- 599 de 2008, T-1076 de 2005, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-458 de 2008, T-647 de 2008, T-787 de 2008, T-1095 de 2008, T-042 de 2009, T-746 de 2010, T-169 de 2010, T-265 de 2010, T-473 de 2010, T-076 de 2012 y T-006 de 2014.

[44] “Las definiciones existentes sobre el vocablo “desplazado interno” no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así [sic] sea éste, se insiste, legítimo”. Sentencia T-630 de 2007. Reiterada en la Sentencia C-372 de 2009.

[45] Cfr. Sentencia T-327 de 2000 en la cual se expuso: “Según el estudio de AFRODES, ya mencionado en el acápite de pruebas, y el concepto enviado por la Comisión Colombiana de Juristas sobre la situación de Condoto en 1999, fecha en la cual el actor se vio compelido a

abandonar su territorio, no sólo Condoto, sino poblaciones que sólo se encuentran a 17.5 Kilómetros de distancia como, son Tadó e Itsmina, fueron víctimas del amenazas paramilitares que generaron desplazamiento en mediana escala”.

[46] En Sentencia T-268 de 2003 se expuso que para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales: “La coacción que hace necesario el traslado; la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados (...) Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados que, como en el caso analizado en la presente sentencia, no solamente amenazaron la vida de numerosas familias, sino que les quemaron las casas, los ultrajaron, les dieron la orden perentoria de abandonar el sitio y como si fuera poco asesinaron a un integrante de ese grupo. En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio”. Énfasis añadido.

[47] Cfr. Auto 099 de 2013. Si bien esta ayuda no se encuentra diferenciada de la ayuda humanitaria de emergencia en la ley 387 de 1997, esta distinción sí tiene lugar en los artículos 16 y ss. del decreto 2569 del 2000, por medio del cual se reglamenta esa ley. De ahí en adelante, toda la normatividad va a diferenciar ambos tipos de ayuda, es decir, aquella que se presta con la sola declaración ante el Ministerio Público mientras se hace la inscripción en el registro (ayuda inmediata o de urgencia), y la que se entrega una vez realizado el registro (ayuda de emergencia). Así queda recogido en el anterior Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 y ss., adoptado mediante el decreto 250 de 2005; en el artículo 5 del decreto 1997 de 2009; en el artículo 4 de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social, “Por la cual se reglamenta la entrega de Atención Humanitaria para la Población en Situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, por desplazamientos individuales”; en el artículo 63 de la ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas; y en sus decretos reglamentarios, artículo 108 y ss. del decreto 4800 de 2011.

[48] Auto 099 de 2013.

[49] Tal síntesis se recoge en el Auto 119 de 2013, proferido por la Sala Especial de

Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[50] Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). En ese sentido, ver las sentencias 1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes), y T-1635 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández)

[51] Cfr. Auto 099 de 2013.

[52] “Pues bien, en el caso materia de examen, el peregrinaje institucional al que se han visto sometidos los aquí accionantes al dirigirse a los distintos órganos del Estado, como se evidencia con las respuestas evasivas o simplemente formales y que, en últimas, no niegan ni conceden lo pedido, no se compadece con los valores superiores en que se inspira un Estado Social de Derecho (...) Todas éstas innumerables solicitudes dirigidas por los accionantes a las distintas instituciones del Estado denota por un lado, la necesidad apremiante en que dichas personas se hallan como consecuencia del desplazamiento interno forzado; y por otro, que aún no ha existido una solución definitiva, o al menos transitoria de su situación”. Sentencia T-745 de 2006. Otros ejemplos de peregrinaje institucional se pueden encontrar en las sentencias T-645 de 2003 y T-025 de 2004.

[53] Sentencia T-882 de 2005.

[54] Sentencias T-317 de 2009 y T-690A de 2009.

[55] Auto 099 de 2013.

[56] Auto 099 de 2013.

[57] La Corte Constitucional resaltó que existen dos grupos al interior de la población desplazada que a partir de una evaluación particular de su situación tienen el derecho a recibir la ayuda humanitaria durante un periodo más amplio al fijado en la ley hasta que su situación acentuada de vulnerabilidad cese: quienes se encuentran en un escenario de urgencia extraordinaria y quienes no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento. Estos se clasifican así: (a) Quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por

razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. Sentencia T-025 de 2004.

[58] Auto 099 de 2013. En este aparte específico reitera lo expuesto en el Auto 092 de 2008.

[59] Auto 099 de 2013.

[60] Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas), reiterada por la sentencia T-099 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao). En esta última providencia, la Corte sostuvo que “no se pueden imponer más requisitos que los expresamente consagrados en la ley para que la población desplazada pueda acceder a las prestaciones establecidas y, en todo caso, su cumplimiento y aplicación deben ser interpretados de modo tal que se respete la prevalencia de los derechos fundamentales en juego, la condición de sujeto de especial protección del desplazado, así como la presunción contemplada en el artículo 83 constitucional. De allí que esta Corporación haya rechazado la imposición de formalidades y requisitos desproporcionados e innecesarios para acceder a las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997”. Esta sub-regla hace parte de una regla más general según la cual en todas las actuaciones las autoridades responsables no deben exigirle a la población desplazada requisitos adicionales a aquellos que se encuentran explícitos en la ley. En materia de registro, la Corte estableció, en la sentencia T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada por la T-169 de 2010 (M.P. Mauricio Gonzáles) que “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”.

[61] Por esta razón, le ordenó: “que en lo sucesivo se abstenga de imponer formalidades desproporcionadas o innecesarias para solicitar los beneficios propios de la ayuda humanitaria de emergencia [y] rechazó con fortaleza la exigencia de dicha práctica como requisito para acceder a la ayuda humanitaria ya que la misma es contraria a múltiples valores consignados en la Constitución Política, así como a los principios rectores del desplazamiento forzado”. Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2008 (M.P. Clara Inés

Vargas).

[62] Como fue precisado en el Auto 099 de 2013.

[63] Corte Constitucional. T-417 del 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[64] Cfr. Auto 099 de 2013.

[65] “La exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia (...) La respuesta de la Red, conforme a la cual, para adelantar el trámite es necesario que se allegue una certificación de autoridad competente sobre que el hecho se produjo “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno” es violatoria del derecho de petición, porque no resuelve de fondo la petición, negando o concediendo la ayuda solicitada y hace imposible que tal respuesta de fondo pueda producirse”, Corte Constitucional. Sentencia T-417 del 2006.

[66] Sentencia T-317 de 2009 y T-690A de 2009.

[67] Cfr. Auto 099 de 2013.

[68] Cfr. Auto 099 de 2013, en el cual se cita la Sentencia T-085 de 2010. En sentido similar, la Corte Constitucional consideró lo siguiente en la sentencia T-317 de 2009 “la mencionada respuesta en la que se afirma que se incluyó al accionante y su núcleo familiar dentro del listado de programación de visita domiciliaria, con el ánimo de determinar si la ayuda humanitaria de emergencia puede ser prorrogada, y la lista de los mecanismos principales para acceder a la oferta del Sistema, tampoco constituyen prueba suficiente para establecer que Acción Social ha cumplido con sus obligaciones en materia de la ayuda humanitaria de emergencia, que el accionante reclamó de manera directa en la acción de tutela”.

[69] Auto 099 de 2013.

[70] Además agregó que: “Esto se explica por cuanto aunque es necesario, el otorgamiento formal de la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga no ayuda a solventar por sí mismo las necesidades mínimas de la persona en situación de desplazamiento y, por ende, no logra frenar la amenaza o vulneración de su derecho a la subsistencia mínima”.

Sentencia T-317 de 2009.

[71] Auto 099 de 2013.

[72] Corte Constitucional. Sentencia T-249 de 2011. (M.P. José Gregorio Hernández). En sentido similar, ver la sentencia T-545 de 1996. (M.P. Antonio Barrera Carbonell.)

[73] “Las relaciones entre los individuos pertenecientes a grupos marginados o discriminados de la sociedad, acreedores de medidas estatales de especial protección, y las autoridades públicas responsables de hacer efectivas esas medidas, hacen surgir una modalidad reforzada del derecho de petición. En efecto, en estos casos existe un “deber de especial protección” que impone a los servidores públicos responsables la obligación de atender, de manera particularmente cuidadosa, las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”. Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[74] “La protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible, más aún de las autoridades encargadas de la superación del “estado de cosas inconstitucional” que ha generado dicho fenómeno, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales”. Corte Constitucional. Sentencia. T-839 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Esta postura ha sido reiterada en la sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), en la que se agregó lo siguiente: “En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación. En este orden de ideas, podemos concluir que la atención adecuada de los derechos de petición de la población desplazada, forma parte del nivel mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes se encuentran en esa condición”.

[75] Cfr. Auto 099 de 2013.

[76] “Si, por tratarse de personas desplazadas, éstas no cuentan con un lugar para recibir correspondencia, ello no podría traducirse en la imposibilidad de presentar peticiones o en la exoneración del deber de responderlas, de manera tal que la entidad receptora deberá ofrecer las opciones necesarias para que el interesado pueda reclamar o tener acceso a la respectiva respuesta”. Corte Constitucional. Sentencia T-839 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[77] Auto 099 de 2013, en el cual se cita a la Sentencia T-317 de 2009.

[78] Corte Constitucional. Sentencia T-690^a de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la sentencia T-585 del 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), la Corte reiteró que “la ayuda humanitaria debe entenderse como un elemento integrante de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, la cual debe entregarse de forma ostensible, integra, oportuna, sin dilaciones con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al mínimo vital”. En sentido similar, en la sentencia T-1056 de 2010 (M.P. Gabriel Mendoza), la Corte sostuvo que: “la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, y en especial el concerniente a su mínimo vital, se concreta cuando el Estado, a través de las diferentes entidades competentes para prestar dicho apoyo, niega, retrasa o entrega de manera parcial y sin justificación constitucional o legal valedera, la AHE que reclaman las personas que ya han sido reconocidas plenamente como desplazados”.

[80] “La atención humanitaria constituye una obligación que debe ser prestada de manera inmediata por parte de la autoridad encargada de suministrarla y, por lo tanto, su trámite y entrega constituyen una labor de carácter urgente. Esto se explica por cuanto la atención humanitaria contiene bienes y servicios que son apremiantes y esenciales para la supervivencia de la población desplazada en el corto plazo”. Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009. De manera semejante, ver la sentencia T-868 de 2008.

[81] Corte Constitucional. Sentencia T-1161 de 2003, reiterada por la sentencia T-496 de 2007 y la sentencia T-690A de 2009, entre otras.

[82] Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2008.

[83] “A pesar de la jurisprudencia haber dicho que la regla general es la no procedencia de la acción de tutela para adelantar los turnos en la asignación de beneficios de la población

desplazada, en excepcionales circunstancias la Corte ha ordenado darle prioridad a ciertos sujetos aún más vulnerables, dentro de la misma población desplazada”. Sentencia T-755 de 2009. A manera de ejemplo, la Corte ordenó dar prioridad en el acceso a un subsidio de vivienda a una persona desplazada que padece SIDA a pesar del orden preestablecido en la asignación de los subsidios de vivienda. Sentencia T-919 de 2006.

[84] “Es necesario tener en cuenta que en decisiones anteriores que han versado sobre otros asuntos, se ha reiterado que el respeto estricto de los turnos guarda estrecha relación con el derecho a la igualdad de aquél que está en la misma situación. No obstante, la Corte ha indicado que en algunos casos muy excepcionales la ayuda humanitaria de emergencia podrá ser entregada de forma prioritaria. Se trata de aquellos casos en los cuales resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación”. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-645 de 2003.

[85] Sentencia T-496 de 2007.

[86] Auto 099 de 2013.

[87] Ibíd.

[88] Corte Constitucional. Sentencia T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda). Reiterada por la sentencia T-817 del 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), que además, agrega lo siguiente: “como el desplazamiento de la actora se produjo hace varios años, la entrega de manera parcial de la ayuda de emergencia conlleva a que no pueda superar dicha etapa, y por tanto, se prolonguen los efectos nocivos de su desarraigo sin recibir una solución material a su crítica situación. Ciertamente, la vulneración de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar iniciaron con el abandono forzado de su hogar del que fueron víctimas en el año 2004, y que continúa actualmente”. En sentido similar, ver sentencias T-690^a de 2009, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y sentencia T-501 de 2009 (M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo).

[89] Auto 099 de 2013.

[90] Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009.

[91] Corte Constitucional. Sentencias T-328 de 2007, T-787 de 2008, T-042 de 2009 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y T-623 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). En esta última, la Sala de Revisión encontró la “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”. En la misma dirección, ver la sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero): “ante la concurrencia de los hechos mencionados, la persona tiene derecho fundamental a ser reconocida como persona en situación de desplazamiento y a los derechos que de tal reconocimiento se derivan”.

[92] Sentencia T-787 de 2008.

[93] Con anterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011, tuvo por denominación Registro Único de Población Desplazada (R.U.P.D.).

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

[95] “De acuerdo con lo consagrado en el artículo 13 constitucional y el desarrollo jurisprudencial al respecto, es claro que el Estado debe procurar un tratamiento excepcional, con un especial grado de diligencia y celeridad a los asuntos concernientes a aquellas personas que se encuentran en condiciones económicas y circunstancias de debilidad manifiesta, en particular como consecuencia del desplazamiento forzado que se vive en el país (...) Este deber de cuidado excepcional se materializa en la adopción de políticas estatales que garanticen el cese de la constante vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos desplazados a causa del conflicto interno, de manera tal que se puedan restablecer esos derechos a su estado anterior”. Sentencias T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-787 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[96] Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En otra ocasión, sostuvo que: “el no otorgamiento por las autoridades del correspondiente certificado de desplazado a quien tiene derecho a él, es una violación a derechos fundamentales”. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterando lo establecido en la T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[97] Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

[98] El principio 20 establece: (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.

[99] Auto 119 de 2013 el cual remite a la Sentencia T-025 de 2004.

[100] Auto 119 de 2013.

[101] Cfr. Auto 119 de 2013. Apartado 3.1.2. “Los derechos en cabeza de las personas desplazadas por la violencia como consecuencia de la situación fáctica en la que se encuentran: el derecho fundamental a ser reconocidas mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la protección de las garantías básicas, y con la mejora de sus condiciones de vida por medio de la estabilización socio-económica en el marco del retorno o la reubicación”.

[102] Auto 119 del 2013. Énfasis añadido.

[103] *Ibíd.*

[104] *Ibíd.*

[105] *Ibídem.*

[106] Si bien esta ayuda no se encuentra diferenciada de la ayuda humanitaria de emergencia en la ley 387 de 1997, esta distinción sí tiene lugar en los artículos 16 y ss. del decreto 2569 del 2000, por medio del cual se reglamenta esa ley. De ahí en adelante, toda la normatividad va a diferenciar ambos tipos de ayuda, es decir, aquella que se presta con la sola declaración ante el Ministerio Público mientras se hace la inscripción en el registro (ayuda inmediata o de urgencia), y la que se entrega una vez realizado el registro (ayuda de emergencia). Así queda recogido en el anterior Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 y ss., adoptado mediante el

decreto 250 de 2005; en el artículo 5 del decreto 1997 de 2009; en el artículo 4 de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social, “Por la cual se reglamenta la entrega de Atención Humanitaria para la Población en Situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, por desplazamientos individuales”; en el artículo 63 de la ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas; y en sus decretos reglamentarios, artículo 108 y ss. del decreto 4800 de 2011.

[107] Así queda recogido en el artículo 5 del decreto 1997 de 2009; en el artículo 4 de la resolución 3069 de 2010 de Acción Social; y en el artículo 63 de la ley 1448 de 2011.

[108] El artículo 106 del decreto 4000 de 2011 establece que: “Entidades responsables. Las entidades territoriales del orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad (...) deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado (...), en la etapa de urgencia...”.

[109] Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 y ss., adoptado mediante el decreto 250 de 2005; artículo 5 del decreto 1997 de 2009; artículo 63 de la ley 1448 de 2011; artículo 108 del decreto 4800 de 2011. Actualmente, el artículo 108 del decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley 1448 de 2011, dispone que la ayuda inmediata incluye “los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas”.

[110] En la ley 387 de 1997 no distingue estas fases en la entrega de la ayuda humanitaria, pues basta con que se “produzca el desplazamiento” para que el Gobierno inicie “las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia” (art 15). Por el contrario, el decreto 2569, reglamentario de esa ley, ya incorpora esta distinción en su artículo 17; al igual que el decreto 250 de 2005 (numeral 5.2.1.2 ss.); la resolución 3069 de 2010 (art. 5); ley 1448 de 2011 (art 64), y sus decretos reglamentarios. El decreto 4800 de 2011, en artículo 109, establece que la ayuda de emergencia se entrega a las personas desplazadas “cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración”; disposición que ya se encontraba en el artículo 5to de la resolución 3069.

[111] Art 22 del Decreto 2569 del 2000; artículo 64 de la ley 1448; artículo 109 del decreto 4800 de 2011, “quien puede entregarla directamente “o a través de convenios que con

ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales”.

[112] Artículo 15 de la ley 387 de 1997.

[113] Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda); C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). Sobre este punto se profundizará más adelante.

[114] Artículo 15 de la ley 387 de 1997; artículo 109 del decreto 4800 de 2011.

[115] Artículo 15 de la ley 387 de 1997; artículo 64 de la ley 1448 de 2011.

[116] En la actualidad, la responsable del componente de alimentación es la Nación, por medio del ICBF. En relación con el alojamiento, los responsables son nuevamente la Nación, en esta ocasión por medio de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y las entidades territoriales de acuerdo con el artículo 116 del decreto 4800 de 2011. A pesar de que el artículo 112 del decreto 4800 establece que esa ayuda cubre también los artículos de aseo, no asigna un responsable concreto al respecto.

[117] Auto 119 de 2013.

[118] Cfr. Auto 119 de 2013.

[119] “El subsistema de promoción social, que hace parte del Sistema de Protección Social, se diferencia de la atención humanitaria en que procura superar el enfoque de asistencia (requerido en la urgencia y en la emergencia) y contar con tratamientos integrales para la población con mayores carencias, entre ellas la población en situación de desplazamiento, contribuyendo a la objetivación de los riesgos por parte de las familias y desarrollando mecanismos de promoción por parte de la oferta. Lo anterior con el objetivo de superar las condiciones adversas que no permiten que las familias se inserten en los esquemas de protección social definidos”. Acción Social. Informe de Gobierno avance en la superación del estado de cosas inconstitucional, presentado el 30 de octubre de 2009, pág. 53.

[120] Sentencia T-377 de 2000 y Sentencia T-249 de 2001 reiterada por las sentencias T-1046 de 2004, T-180A de 2010, T-691 de 2010, T-161 de 2011, T-626 de 2013, entre

otras.

[121] Sentencia T-481 de 1992.

[122] Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

[123] Sentencia T-1104 de 2002.

[124] Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

[125] Sentencia 219 de 2001.

[126] Cfr. Sentencia T-249 de 2001.

[127] Sentencia T-626 de 2013. Énfasis añadido.

[128] Ibíd.

[130] Folios 14 – 15.

[131] Auto 119 de 2013.

[132] Folio 20.

[133] Auto 099 de 2013.

[134] Ibíd.

[135] Artículo 32, Decreto 2591 de 1991.

[136] Folio 10.

[137] Folio 8. Énfasis añadido.

[138] Auto 099 de 2013.

[139] Ibíd.

[140] Se omiten los apellidos para proteger la identidad de la persona víctima de

desplazamiento forzado, la cual no ha sido vinculada a esta acción de tutela.

[141] Folio 15.