

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO - Procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo de defensa efectiva contra actos administrativos que vulneran sus derechos fundamentales / DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS - Protección constitucional

Algunas personas por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran serias dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Tal es el caso de los desplazados, entendidos como aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas a huir de su lugar de residencia para evitar los efectos de un conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En tales circunstancias, la obligación del Estado no es sólo negativa --de no impedir el acceso a la administración de justicia-- sino fundamentalmente positiva, es decir, de remover los diferentes obstáculos que puedan impedir o limitar la posibilidad de acceso al aparato judicial por parte de esta población. Es por ello que la tutela en casos como el presente es el principal instrumento para la defensa efectiva de los derechos fundamentales, pues ninguna utilidad tiene que la Constitución los reconozca formalmente, si su titular no puede acceder de forma eficaz al sistema de justicia para obtener el amparo de los mismos... Así las cosas, no es posible que bajo el ropaje de la presunción de legalidad y la firmeza de los actos administrativos, se restrinja al desplazado por la violencia el acceso al sistema de justicia a través de la tutela, razón suficiente que lleva a la Sala a proseguir con el análisis de mérito del caso particular.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS - Principio de buena fe y prueba de la condición de desplazado

Para efectos de decidir si se inscribe o no a un solicitante en el sistema, las autoridades públicas deben ceñirse al principio general de la buena fe, según el cual se deben tener por ciertas las declaraciones y las pruebas aportadas por el declarante. Si en su defecto considera que la declaración o la prueba son contrarias a la verdad, le corresponde a la entidad pública demostrar con elementos de juicio adicionales que la persona en realidad no tiene calidad de desplazado. Respecto de la prueba de esa condición, la jurisprudencia ha señalado que la situación de desplazamiento es de muy difícil prueba y por ende no puede tener un manejo probatorio estricto, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la parte accionante. De este modo, no se le puede exigir a la población desplazada por la violencia plena prueba acerca de su situación, sino que basta una prueba sumaria, en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad. No es necesario, así, la certeza de los hechos ocurridos como si se tratara de un juicio ordinario, pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar.

NOTA DE RELATORIA: Ver, Corte Constitucional. Sentencia T-265-10 MP. Juan Carlos Henao Pérez, en cita.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS - Caso en que resulta procedente ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral el registro

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION A

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00344-01(AC)

Actor: DORIS MEDINA

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA INTEGRACIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS.

Conoce la Sala, de la impugnación presentada por el representante judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Integración y Reparación de las Víctimas, contra la sentencia de 28 de septiembre de 2012 proferida por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso de la actora.

1. HECHOS

El fundamento fáctico sobre el cual descansa la petición de amparo constitucional, consiste en que la actora rindió una declaración juramentada ante la Defensoría del Pueblo el día 2 de diciembre de 2010 en la ciudad de Bogotá, con el propósito de ser incluida con su núcleo familiar en el "*Registro Único de Población Desplazada RUDP*"¹.

La otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional "Acción Social", a través de la Resolución No. 20101100115063 de 15 de diciembre de 2010, se pronunció desfavorablemente respecto de esa petición, al considerar que de la declaración rendida por la interesada "*existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387*

¹ Ver folios 5, 8 y 13.

de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000”, como quiera que el “traslado” de la actora se dio con ocasión a una controversia de negocios y no a circunstancias relacionadas con el conflicto armado. Esta decisión administrativa fue confirmada a través de las Resoluciones Nos. 20101100115063R de 8 de febrero de 2011 y 02225 de 30 de marzo del mismo año, que desataron los recursos de reposición y apelación interpuestos.

Manifestó la demandante que durante el trámite administrativo, allegó una certificación expedida por el Corregidor de Vegalarga (Huila) e igualmente aportó una certificación emanada del Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Guillermo Plazas Alcid, que dan cuenta de las circunstancias que rodearon el desplazamiento a la ciudad de Bogotá, que en términos generales ocurrió por una controversia de negocios surgida entre su cónyuge y una conocida, quien pidió ayuda al frente 17 de las FARC para solucionarla de la peor manera posible.

Sostuvo que su núcleo familiar está conformado por su esposo, quien para la época de la declaración inicial no se encontraba incluido por miedo a las retaliaciones por parte de las FARC contra su vida, su hija mayor de edad y sus dos menores 14 y 17 años.

Solicitó la tutela efectiva de los derechos a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso, que consiste en ordenar a la entidad pública accionada a que inscriba a su núcleo familiar en el “Registro Único de Víctimas”, a fin de que le sean suministradas las ayudas humanitarias y demás garantías a que tiene derecho según la legislación vigente.

2. LA OPOSICIÓN

La hoy Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó escrito de oposición al pedido de amparo.

Como primera medida, describió la competencia funcional de esa unidad para la atención y reparación de las víctimas, a fin de que sea excluido de cualquier responsabilidad al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Enseguida, se refirió al procedimiento de registro que dio lugar a la expedición de las resoluciones censuradas por la parte actora a través de la acción de tutela,

para señalar que en el *sub-lite* se configura una causal de improcedencia de la misma, ante la existencia de otros medios de defensa judicial efectiva para controvertirlas.

Finalizó diciendo, que la accionante no cumple con los supuestos establecidos en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 para ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada y al efecto se remite a los fundamentos de hecho expuestos en los actos administrativos que negaron la inclusión.

3. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso de la actora.

Luego de exponer *in extenso* el tratamiento jurisprudencial que ha dado la Corte Constitucional a la situación de desplazamiento forzado y a las ayudas que contempla la ley para las personas en tal condición, el Tribunal examinó el tema de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, por ser éste el tema central de la tutela. Con fundamento en ese análisis, concluyó que para efectos de decidir la petición de inscripción en el citado registro es necesario que la entidad pública tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) la declaración se presume verdadera en aplicación del principio general de buena fe, correspondiéndole a la entidad demostrar que los hechos narrados no son ciertos y ii) los hechos que dieron lugar al desplazamiento pueden o no ser notorios, sin embargo, la ley debe interpretarse favorablemente a las personas que se encuentren en situación de desplazamiento de su lugar de trabajo o residencia.

Descendiendo al caso concreto, el *a quo* consideró que el argumento para negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada no es suficiente y por el contrario se aparta del tratamiento jurisprudencial según la cual se invierte la carga de la prueba para que sea válido negar la inscripción. En el *sub iudice* se aprecia que la entidad no allegó prueba alguna que contravirtiera las afirmaciones por la tutelante y por lo tanto debió asumir que su contenido es verdadero.

Concedió entonces, el amparo de los derechos fundamentales invocados por la demandante y ordenó al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que dentro de un término de 48 horas contadas a partir de la notificación de la decisión, proceda a inscribir en el registro a la actora y su núcleo familiar; les haga entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y les oriente para acceder a los demás beneficios contemplados en la ley para los desplazados.

4. LA IMPUGNACIÓN

Al recurrir la decisión adoptada, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reiteró que la acción de tutela es improcedente ante la firmeza de los actos administrativos que negaron la inclusión en el registro. Añadió que los hechos narrados por la accionante no se subsumen dentro de los supuestos establecidos en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 para ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, en tanto que el “traslado” del lugar de origen se dio por circunstancias no relacionadas con el conflicto armado.

Se desata la impugnación previas las siguientes,

5. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación formulada contra la sentencia proferida por el *a quo*, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000 y en el Acuerdo 55 de 2003 emanado de esta Corporación.

5.2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes del caso, la Sala deberá establecer si la acción de tutela resulta procedente en el presente caso, como quiera que al

expediente fueron aportadas las Resoluciones No. 20101100115063 de 15 de diciembre de 2010; 20101100115063R de 8 de febrero de 2011 y 02225 de 30 de marzo del mismo año, actos administrativos por medio de los cuales la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “Acción Social”, se pronunció desfavorablemente respecto de la inclusión de la actora y su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

A su turno y sólo si hay lugar a ello, deberá verificarse si la entidad demandada al considerar que *“existen razones objetivas y fundadas”* para concluir que de la declaración dada por la interesada, *“no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000”*, quebrantó las garantías ius fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad y al debido proceso de la señora Doris Medina.

5.3. Procedencia de la acción de tutela, como garantía del acceso a la administración de justicia de personas en situación de desplazamiento

En reiterados pronunciamientos se ha señalado de manera unánime que, por regla general, la tutela no procede para controvertir actos administrativos ante la existencia de medios ordinarios idóneos para discutir la legalidad de esas decisiones, o cuando la acción no se ha interpuesto para evitar un perjuicio irremediable. Para esta Subsección, dado el carácter excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos, la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para el control de los actos de la administración.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible señalar que algunas personas por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran serias dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Tal es el caso de los desplazados, entendidos como aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas a huir de su lugar de residencia para evitar los efectos

de un conflicto armado, las situaciones de violencia generalizada y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos².

En tales circunstancias, la obligación del Estado no es sólo negativa --de no impedir el acceso a la administración de justicia-- sino fundamentalmente positiva, es decir, de remover los diferentes obstáculos que puedan impedir o limitar la posibilidad de acceso al aparato judicial por parte de esta población³. Es por ello que la tutela en casos como el presente es el principal instrumento para la defensa efectiva de los derechos fundamentales, pues ninguna utilidad tiene que la Constitución los reconozca formalmente, si su titular no puede acceder de forma eficaz al sistema de justicia para obtener el amparo de los mismos.

El estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004, constituye una clara muestra de la debilidad de esta población y del cuidado preferente del que son titulares, en tanto que a partir de ese nuevo paradigma se ha obligado al Estado a repensar muchos aspectos de la política pública, teniendo en cuenta que tal y como estaba planteada, no existía garantía efectiva y real de los derechos fundamentales de los desplazados. Ese replanteamiento también involucra una nueva visión de la actividad judicial, en tanto que para la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia, se requiere de un marcado activismo de los distintos órganos que componen esta rama del poder público.

Así las cosas, no es posible que bajo el ropaje de la presunción de legalidad y la firmeza de los actos administrativos, se restrinja al desplazado por la violencia el acceso al sistema de justicia a través de la tutela, razón suficiente que lleva a la Sala a proseguir con el análisis de mérito del caso particular.

² REGLAS DE BRASÍLIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008.

³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

5.4. De las condiciones para la inclusión en el registro único de población desplazada

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazado surge de la concurrencia de dos elementos: i) la coacción que hace necesario el traslado y ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. Si estas dos condiciones se dan, dice la Corte Constitucional, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazamiento⁴ que merece recibir la protección especial que otorga el ordenamiento jurídico⁵.

Por tal razón, la jurisprudencia ha concluido que la inscripción en el registro no es constitutivo del *statu quo* de desplazado, sino una herramienta técnica que busca identificar a ésta población, establecer su situación socioeconómica y las necesidades básicas insatisfechas con el propósito de diseñar y adoptar medidas eficaces para atenderla de manera adecuada.

Para efectos de decidir si se inscribe o no a un solicitante en el sistema, las autoridades públicas deben ceñirse al principio general de la buena fe, según el cual se deben tener por ciertas las declaraciones y las pruebas aportadas por el declarante. Si en su defecto considera que la declaración o la prueba son contrarias a la verdad, le corresponde a la entidad pública demostrar con elementos de juicio adicionales que la persona en realidad no tiene calidad de desplazado.

Respecto de la prueba de esa condición, la jurisprudencia ha señalado que la situación de desplazamiento es de muy difícil prueba y por ende no puede tener un manejo probatorio estricto, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la parte accionante. De este modo, no se le puede exigir a la población desplazada por la violencia plena prueba acerca de su situación, sino que basta

⁴ Corte Constitucional. Sentencias: T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-740 de 2004, entre otras.

⁵ Ver la Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia".

una prueba sumaria, en donde los indicios son válidos y se configuran, por ejemplo, cuando una persona abandona sus bienes y una comunidad. No es necesario, así, la certeza de los hechos ocurridos como si se tratara de un juicio ordinario, pues algunas veces la violencia que genera el desplazamiento es silenciosa y por ende la tarea de probar sería imposible de ejecutar⁶.

5.5. De la vulneración de los derechos fundamentales en el caso concreto

Recordemos que la entidad pública demandada fundamentó la negativa de no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, al considerar que el “traslado” de la actora se dio con ocasión a una controversia personal y no a circunstancias relacionadas con el conflicto armado, según dedujo de algunos apartes de la declaración, los cuales se transcriben a continuación:

“NOSOTROS HECHAMOS (sic) UNA COSECHA DE FRIJOL, CON UNA SEÑORA, PRACTICAMENTE CON UNA AMIGA. PERO MI ESPOSO TUVO PROBLEMAS CON ELLA, Y ALLÁ DESAFORTUNADAMENTE LA GENTE NO BUSCA A OTRA LEY, SINO A LA GUERRILLA, ENTONCES ELLA LE AVISO A LA GUERRILLA, PARA QUE LE AYUDARAN A SOLUCIONAR EL PROBLEMA)” (...) “efectivamente fui objeto de señalamientos por parte de la señora Lina Garzón, quien residía en el mismo pueblo, Vega Larga, Huila. Efectivamente, ésta señora para resolver un problema de un cultivo de frijol con mi esposo, Erminso Osorio, se comunicó con familiares que tiene en la guerrilla, quienes nos comenzaron a buscar para matarnos, ante lo cual nos vimos obligados a abandonar la finca.(...)”⁸.

Considera esta Sala que las razones aducidas por la entidad accionada para negar el registro en este caso concreto, no satisface los postulados de interpretación de las normas acerca de los desplazados, ni encuentran respaldo en elementos de juicio adicionales a partir de los cuales se pueda inferir que la situación de desplazamiento fue desvirtuada durante el trámite administrativo. Con

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-265-10 MP. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷ Ver el numeral 4° de la Resolución No. 20101100115063 de 15 de diciembre de 2010, visible a folio 13 del expediente.

⁸ Ver los considerandos de la Resolución No. 02225 de 30 de marzo de 2011, vista a folios 5 y 6 del plenario.

ello, la entidad accionada incurrió en un abierto desconocimiento del principio de la buena fe y por contera quebrantó los derechos fundamentales de la demandante.

En efecto, resulta evidente que la autoridad pública realizó un análisis sesgado de la situación particular de la actora, al considerar que las razones del traslado obedecieron a circunstancias de “tipo personal”, cuando lo cierto es que la narración de la petente coincide con la particular situación que viven algunas regiones del país en donde la ausencia de las instituciones estatales es evidente, y las organizaciones subversivas a través de actos delincuenciales, imparten una mal llamada “justicia” a los pobladores.

Ahora bien, en virtud del desarrollo del principio de buena fe es necesario que exista un indicio o una prueba sumaria que sustente las afirmaciones aducidas por la parte accionante referente a su calidad de persona desplazada por la violencia. En este caso, resalta esta Sala que la entidad demandada ignoró analizar la certificación expedida por la Secretaría de Gobierno del Corregimiento de Vegalarga, en la que hace constar que la actora y su núcleo familiar fueron desplazadas de su lugar de origen por amenazas del frente 17 de las FARC; documento que se considera suficiente para derivar a la demandante en tutela, su calidad de persona desplazada por la violencia.

De este modo, al quedar descartado el fundamento fáctico para negar la inscripción y en razón a la situación de vulnerabilidad que afirma la accionante se encuentra, la Sala procederá a confirmar la decisión de primera instancia que ordenó a la entidad demandada la inscripción de la tutelante en el Registro Único de Población Desplazada, para que acceda a las ayudas a que tiene derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

6. FALLA

6.1. CONFÍRMASE la sentencia de 28 de septiembre de 2012, proferida por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó los derechos fundamentales de la señora Doris Medina.

6.2. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO