

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS - Vulneración del principio de buena fe por parte de la entidad accionada / CONDICION DE DESPLAZADO - Carga probatoria

Sobre la evaluación de las declaraciones rendidas al momento de solicitar el registro en el RUPD, la Corte Constitucional ha considerado que, en todo momento, debe aplicarse el principio de la buena fe. En reiteradas sentencias, esta Corporación ha sostenido que no se debe exigir a la población que pretende su reconocimiento como desplazada, coherencia y claridad absoluta en el relato de los hechos que dieron lugar a su desplazamiento, habida cuenta que dada la magnitud del hecho, pueden existir circunstancias que provoquen inexactitud en situación que resultan difíciles de comprender.. Con lo anterior no pretende la Corte afirmar que se deban aceptar todas las declaraciones como ciertas. Lo que busca es que se invierta la carga de la prueba, en la medida en que sean las autoridades competentes las encargadas de desvirtuar las declaraciones que se presenten, toda vez que cuentan con mejores medios y más recursos para recolectar las pruebas suficientes para hacerlo. De lo anterior se colige que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al momento de realizar el estudio de las solicitudes de inscripción en el RUPD, debe aplicar, en primer lugar, el principio de buena fe, razón por la cual, si cree que las declaraciones faltan a la verdad, debe demostrarlo. En segundo lugar, si encuentra incompatibilidades en la declaración, debe asegurarse que se trate de hechos esenciales al desplazamiento mismo y no hechos que se presenten como accesorios.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2569 DE 2000 - ARTICULO 4 / DECRETO 2569 DE 2000 - ARTICULO 5

NOTA DE RELATORIA: Sobre la condición de desplazado, Corte Constitucional, sentencia T-227 de 1997. Sobre la carga probatoria del desplazamiento, Corte Constitucional, Sentencias T-605-08 y T-327-01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, véase también Sentencia T-468-06 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

CARGA DE LA PRUEBA SOBRE CONDICION DE DESPLAZAMIENTO - Improcedencia de valoración de las bases de datos para desvirtuarla / REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA - Rechazo injustificado conlleva vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados

Frente a este tópico, la Corte Constitucional ha indicado que la interpretación de la ubicación de una persona basándose en la información recolectada en bases de datos como las de la Registraduría Nacional del Estado Civil no asegura que en todos los casos, los resultados allí arrojados correspondan a la realidad, pues se pueden presentar diversas situaciones que obliguen la movilización de las personas al interior del país. En ese orden, no es dable a la autoridad competente utilizar esas bases de datos con consecuencias negativas para el solicitante, sino que debe acompañar esta prueba de otras que evidencien la plena certeza de su ubicación.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 / DECRETO 1290 DE 2008

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00042-01(AC)

Actor: ANA LILIA MARIN

Demandado: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

La Sala decide sobre la impugnación presentada por la parte demandante contra la providencia del 30 de enero de 2012, proferida por la Sección Primera – Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó el amparo de los derechos fundamentales de la actora.

I.- La pretensión y los hechos en que se funda

La señora Ana Lilia Marín, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), en la que invocó como vulnerados los derechos fundamentales a la vida, a una identidad cultural, a la igualdad y al debido proceso, en su condición de desplazada.

Dentro del acápite de pretensiones, solicitó:

“1. TUTELAR MIS DERECHOS FUNDAMENTALES, vulnerados Derecho a la vida en condiciones dignas, al Derecho a una identidad cultural, al derecho de igualdad y al debido proceso, derecho como desplazada.

2. Como consecuencia de lo anterior Ordenar a la Agencia Presidencial de acción (sic) Social Reconocerme como desplazada de acuerdo a los derechos que tengo según la ley 387 de 1997.

3. Ordenar a la Agencia Presidencial de Acción Social que me inscriba como desplazada y me giren los recursos que la ley ordena.”

Los hechos en los que se funda la solicitud de amparo de dichos derechos son, en síntesis, los siguientes:

1.- El 12 de mayo de 2011, la actora rindió declaración de desplazamiento ante la Personería Municipal de Bogotá D.C., en la que manifestó que con ocasión de amenazas recibidas por parte de grupos armados al margen de la ley tuvo que desplazarse del municipio La Julia Uribe - Meta a la ciudad de Bogotá.

2.- El 24 de mayo de 2011, remitió la declaración descrita en el numeral anterior a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) con el fin de que la inscribieran en el Registro Unico de Población Desplazada.

3.- Mediante Resolución No. 201111001002008 del 10 de junio de 2011, Acción Social resolvió negar la solicitud de inscripción en el RUPD, toda vez que la misma no cumplía con los parámetros establecidos en la Ley 387 de 1997, pues se encontró que la declaración rendida por la actora no correspondía con la realidad.

4.- Ante esta situación, la actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación contra la Resolución No. 201111001002008 de 2011, la cual fue confirmada en su totalidad, por medio de la Resolución No. 07816 de octubre del mismo año.

II.- La Respuesta de los Demandados

La **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** allegó escrito de

contestación en el que señaló que no había incurrido en violación alguna de los derechos fundamentales de la actora.

Indicó que, luego de realizado el estudio pertinente, la entidad concluyó que la demandante no cumplía con los requisitos para ser incluida como víctima en el sistema, habida cuenta que la alegada situación de emergencia había sido superada.

Explicó el trámite que se lleva a cabo para arribar a la anterior conclusión, teniendo en cuenta el acceso que tiene el interesado a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación, pues una vez se tiene acceso a ellos, la situación considerada de emergencia cesa de existir, de conformidad con lo señalado por el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

Afirmó que como quiera que no se encontraba incluida en el Registro Unico de Víctimas, la actora no era acreedora de los beneficios gubernamentales que otorga la Ley 1448 de 2011 y sus respectivos decretos reglamentarios, por lo que no podía alegar su vulneración. Sin embargo, indicó que la actora y su núcleo familiar se encontraban inscritos en el programa de Familias en Acción, el cual es competencia de otra entidad.

De otra parte, arguyó que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas cumple una función meramente coordinadora de todas las entidades que integran el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, razón por la cual no es la entidad competente para ejecutar los programas de generación de ingresos para aquellas familias que se encuentran en situación de desplazamiento, ni mucho menos vincularlas a uno de estos programas, pues esto es una función que corresponde a más de una sola entidad.

Por último, destacó la improcedencia de la acción de tutela en el caso concreto, en la medida en que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa para la protección de sus derechos, los cuales resultan idóneos y eficaces.

Explicó que el carácter subsidiario de la acción de tutela la tornaba improcedente en casos como el que nos ocupa pues la demandante no puede pretender que mediante la presente acción se reemplace los otros medios que la ley ha previsto para estos casos.

III.- El Fallo Impugnado

La Sección Primera –Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 30 de enero de 2012, negó el amparo de los derechos fundamentales de la actora invocados como violados en el escrito de demanda.

Consideró que no era competencia del juez de tutela ordenar la inclusión de las personas en el Registro Unico de Víctimas, sino que la entidad demandada debía realizar el análisis correspondiente para así poder adoptar una decisión justa, lo cual fue demostrado dentro del expediente, en especial, por cuanto, a su juicio, no obra en el expediente elemento alguno que desvirtúe las consideraciones de la demandada.

Explicó que la causal por la cual la entidad demandada decidió negar la solicitud fue porque la declaración resultó contraria a la verdad. Esto, por cuanto del estudio de la declaración juramentada se concluyó que el municipio del que supuestamente había sido desplazada forzosamente la actora no era el mismo que aparecía registrado en las diferentes bases de datos a las que tiene acceso dicha entidad.

IV.- La Impugnación

La parte demandante presentó un escrito en el que se manifestó su inconformidad con el fallo del *a quo*, sin entrar a sustentar el recurso interpuesto.

V.- Las Consideraciones de la Sala

La señora Ana Lilia Marín, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), en la que invocó como vulnerados los derechos fundamentales a la vida, a una identidad cultural, a la igualdad y al debido proceso, en su condición de desplazada.

Dentro del acápite de pretensiones, solicitó:

“1. TUTELAR MIS DERECHOS FUNDAMENTALES, vulnerados Derecho a la vida en condiciones dignas, al Derecho a una identidad cultural, al derecho de igualdad y al debido proceso, derecho como desplazada.

2. Como consecuencia de lo anterior Ordenar a la Agencia Presidencial de acción (sic) Social Reconocerme como desplazada de acuerdo a los derechos que tengo según la ley 387 de 1997.

3. Ordenar a la Agencia Presidencial de Acción Social que me inscriba como desplazada y me giren los recursos que la ley ordena.”

En orden a resolver lo pertinente en este asunto, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la*

omisión de cualquier autoridad pública” o de los particulares, en los casos señalados por el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, además fue instituida para proteger en forma inmediata derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, acción que es de carácter subsidiario o residual, esto es, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer debidamente acreditado en el expediente.

En primer lugar, la Sala considera pertinente destacar el carácter especial de la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado, para efectos de determinar la procedencia de la acción de tutela como medio idóneo para la protección de sus derechos fundamentales.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, afirmando que a las personas víctimas del desplazamiento forzado no se les puede exigir el agotamiento de las vías ordinarias dada su especial situación de vulnerabilidad¹.

En sentencia T-529 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto, la Corte Constitucional señaló que:

“(...) la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada². Si bien la Sala entiende que dada la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado dichos medios resultan insuficientes y excesivos, configurando en algunos casos la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Así las cosas, la tutela es el instrumento más expedito para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más débiles de la población.

¹ Corte Constitucional. Sentencia t-821 de 2007. MP. Catalina Botero Marino

² Sobre este mismo punto ver: T-740/04, T-175/05, T-1094/04, T-563/05, T-1076/05, T-882/05, T-1144/05, T-086/06 y T-468/06, entre otras.

(...)

Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y expedito para evitar la sucesiva vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados por la violencia, por lo que las autoridades jurisdiccionales deben proporcionar un trato diferencial y especial que se concrete en la protección de los derechos transgredidos.”

En el caso *sub judice*, la demandante solicitó la inscripción en el Registro Unico de la Población Desplazada - RUPD, solicitud que fue resuelta en forma desfavorable y confirmada en sede de apelación. El argumento por el cual la entidad demandada resolvió negar la inscripción obedece a que se encontró que la actora faltó a la verdad al momento de rendir su declaración pues afirmó haber migrado de un departamento cuando, según la información recopilada por la demandada, se encontraba en un departamento distinto.

Sobre la evaluación de las declaraciones rendidas al momento de solicitar el registro en el RUPD, la Corte Constitucional ha considerado que, en todo momento, debe aplicarse el principio de la buena fe. En reiteradas sentencias, esta Corporación ha sostenido que no se debe exigir a la población que pretende su reconocimiento como desplazada, coherencia y claridad absoluta en el relato de los hechos que dieron lugar a su desplazamiento, habida cuenta que dada la magnitud del hecho, pueden existir circunstancias que provoquen inexactitud en situación que resultan difíciles de comprender³.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“Se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados. Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

³ Sentencia T-468 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua - motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;

b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de "temor reverencial" hacia las autoridades públicas;

c. Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente;

d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración.

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

(...) No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración.

(...)

Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito".⁴

Con lo anterior no pretende la Corte afirmar que se deban aceptar todas las declaraciones como ciertas. Lo que busca es que se invierta la carga de la prueba, en la medida en que sean las autoridades competentes las encargadas de

⁴ Sentencia T-327 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

desvirtuar las declaraciones que se presenten, toda vez que cuentan con mejores medios y más recursos para recolectar las pruebas suficientes para hacerlo.

De lo anterior se colige que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al momento de realizar el estudio de las solicitudes de inscripción en el RUPD, debe aplicar, en primer lugar, el principio de buena fe, razón por la cual, si cree que las declaraciones faltan a la verdad, debe demostrarlo. En segundo lugar, si encuentra incompatibilidades en la declaración, debe asegurarse que se trate de hechos esenciales al desplazamiento mismo y no hechos que se presenten como accesorios⁵.

De las pruebas obrantes en el expediente, se observa que la entidad demandada negó la solicitud de registro, habida cuenta que, una vez consultadas las bases de datos a las que tiene acceso, concluyó que la actora se encontraba en un sitio distinto al indicado por ella en su declaración.

Frente a este tópico, la Corte Constitucional ha indicado que la interpretación de la ubicación de una persona basándose en la información recolectada en bases de datos como las de la Registraduría Nacional del Estado Civil no asegura que en todos los casos, los resultados allí arrojados correspondan a la realidad, pues se pueden presentar diversas situaciones que obliguen la movilización de las personas al interior del país. En ese orden, no es dable a la autoridad competente utilizar esas bases de datos con consecuencias negativas para el solicitante, sino que debe acompañar esta prueba de otras que evidencien la plena certeza de su ubicación⁶.

Mediante auto de fecha 17 de abril de 2012, el Despacho solicitó a la entidad demandada que allegara, entre otros documentos, copia de la resolución a través de la cual, en primera instancia, negó la solicitud de registro, con el fin de determinar si existían otros factores que evidenciaran la verdadera ubicación de la demandante. Sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna, lo que permite arribar

⁵ Sentencia T-211 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶ Sentencia T-447 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

a la conclusión que, del acervo probatorio existente, persiste la duda sobre si la decisión de la entidad demandada se encontraba ajustada a derecho, toda vez que las pruebas aducidas resultan insuficientes para determinar el carácter de no desplazada de la demandante.

Así las cosas, aplicando el principio de la buena fe y con base en la jurisprudencia constitucional anteriormente mencionada, la Sala considera que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no puede abstenerse definitivamente de incluir a la demandante en el Registro Unico de Población Desplazada.

Por esta razón, la Sala revocará la decisión del *a quo*, y ordenará a la entidad demandada a que lleve a cabo una segunda evaluación sobre la inclusión o no de la solicitante en el RUPD, incluyendo elementos de juicio adicionales a los ya considerados, con el fin de obtener certeza sobre la calidad de desplazada de la demandante.

Si una vez realizada la segunda evaluación, aún persiste la incertidumbre, la entidad demandada deberá proceder a registrar a la actora en el RUPD, dada su condición de especial protección y en virtud del principio de buena fe, pues la duda no puede resolverse perjudicándola.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia impugnada y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de la señora Ana Lilia Marín.

SEGUNDO: ORDENAR al Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a realizar una segunda evaluación de la

declaración de la señora Ana Lilia Marín y de las circunstancias que llevaron a su alegado desplazamiento forzado. En dicha evaluación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá incorporar elementos probatorios adicionales a los ya considerados, que lleven a disipar la duda existente acerca de si Ana Lilia Marín es víctima del desplazamiento forzado y si residía en el Municipio La Julia Uribe - Meta en el momento de los hechos. En caso de que la incertidumbre persista dadas las especificidades de la tutelante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social inscribirá a Ana Lilia Marín en el Registro Unico de Población Desplazada.

Por secretaría, envíese copia de esta decisión al Tribunal de origen y, dentro del término de ley, envíese a la Corte Constitucional para que se surta la eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 24 de mayo de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ
ROJAS LASSO**
Presidenta

MARIA CLAUDIA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO