

Sentencia T-832/14

Referencia: expediente T-4.422.229

Acción de tutela instaurada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Derecho fundamental invocado: vida digna e igualdad

Tema:

(i) Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población víctima de la violencia y (ii) contenido y alcance de la noción de víctima del conflicto armado interno

Problema jurídico:

Determinar si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la vida digna del accionante, al no incluirlo en el Registro Único de Población Desplazada por no reunir los requisitos legales para ello.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

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

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside– Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil-Familia de Descongestión, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado 2° de Familia de Valledupar, dentro de la acción de tutela incoada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1. ANTECEDENTES

El 15 de noviembre de 2013, el ciudadano **Breiner de Jesús Zuleta Herrera**, interpuso acción de tutela contra la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental a la vida digna y a la igualdad, por negarle la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD). El escrito consigna los siguientes:

1.1. HECHOS

1.1.1. Relata que el 12 de septiembre de 2012 declaró ante la Personería Municipal de La Paz, Cesar, los hechos por los cuales fue forzado a desplazarse desde ese municipio en el año 2004, época en la cual, según sus palabras fue *“amenazado por un grupo paramilitar que militaba en la zona por mi condición de ‘gay’, pues habían divulgado varios panfletos en los que figuraba mi nombre, con la advertencia de que debía salir del pueblo, yo pensé que era una broma ya que soy una persona de bien que nunca me he metido con nadie, sin embargo llego (sic) un segundo panfleto y con los días la muerte de una persona que también figuraba en el, y algunos en el pueblo aseguraron que el siguiente era yo, por lo que atemorizado decidí desplazarme hacia Maracaibo Venezuela donde tenía un familiar que me presto (sic) auxilio”*.

1.1.2. Posteriormente, en agosto de 2013, fue notificado de la Resolución 2013-107437 del 25 de enero del mismo año, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por medio de la cual le comunicaron la decisión de no incluirlo en el RUPD, argumentando que durante el proceso de valoración de la solicitud se determinó que los hechos relatados por él no se enmarcan dentro del concepto de víctima establecido en el artículo 60 de Ley 1448 de 2011¹.

¹ El referido artículo establece la siguiente definición de víctima: *“... se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley”*.

1.1.3. Por lo anterior, interpuso acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna y a la igualdad, al considerar injusta la decisión de la entidad accionada de no incluirlo en el RUPD, pues asegura ser una víctima más del conflicto interno colombiano al verse forzado a abandonar el territorio nacional dejando su familia, trabajo y amigos, recordando que en Venezuela estuvo indocumentado y fue objeto de discriminación por su orientación sexual, no obstante, señala, una vez conoció de la desmovilización de los paramilitares y el restablecimiento del orden público en el municipio de La Paz, decidió regresar allí y presentar la declaración. Así entonces, solicitó al juez de tutela que ordenara a la entidad accionada que lo incluyera en el RUPD.

1.2 PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.2.1. Copia de la cédula de ciudadanía del accionante.

1.2.2. Copia de la Resolución No. 2013-107473 del 25 de enero de 2013 *“Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011”*.

1.3. ACTUACIONES PROCESALES

El Juzgado 2° de Familia de Valledupar avocó el conocimiento de la acción de tutela y mediante auto calendado el 18 de noviembre de 2013, ordenó correr traslado de la misma a Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que en el término de tres días siguientes al recibo de la comunicación ejerciera su derecho de defensa. En respuesta, recibió el siguiente escrito:

1.3.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Unidad de Víctimas solicitó al juez de tutela que desestimara el amparo solicitado por el actor.

Al respecto, citó el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, en donde se establecen como razones para no efectuar la inscripción, las siguientes: *“1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. // 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la ley 387 de 1997”*.

A partir de esta norma sostuvo que las circunstancias descritas por el accionante no corresponden a los supuestos fácticos que contempla la ley, por lo que no se puede efectuar la inscripción.

Además de ello, consideró que el accionante tuvo a su disposición el trámite legal consagrado en el Código Contencioso Administrativo para debatir la legalidad del acto administrativo que negó su inscripción en el RUPD, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, advirtió que si la intención del accionante era lograr la reconsideración de la situación de hecho que originó su traslado dentro del territorio nacional, debió hacer uso de la vía gubernativa cuya finalidad es que la entidad evalúe sus decisiones en sede administrativa, por lo que, *“no puede pretender hacer uso del mecanismo superior de la Acción de Tutela cuando por parte de la Accionada no se ha evidenciado conducta alguna que atente contra sus derechos fundamentales, por el contrario, ha garantizado el debido proceso administrativo, pues no le ha restringido o negado el uso de los medios de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico”*. Por tanto, solicitó que la tutela sea negada.

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – JUZGADO 2º DE FAMILIA DE VALLEDUPAR

En sentencia del 29 de noviembre de 2013, el Juez 2º de Familia de Valledupar negó la acción de tutela impetrada por el accionante.

El juzgado consideró que, en efecto, la situación del accionante no encajaba dentro de los supuestos establecidos por el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, para poder ser incluido en el RUPD. De otro lado, atendiendo el principio de subsidiariedad que caracteriza la acción de tutela, advirtió que no había agotado los mecanismos judiciales a su alcance para controvertir la decisión de la entidad accionada.

2.2. IMPUGNACIÓN

El accionante impugnó la decisión pero no esgrimió los argumentos en que se sustentaba la misma.

2.3 SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, SALA DE DECISIÓN CIVIL-FAMILIA DE DESCONGESTIÓN

En sentencia del 30 de enero de 2014, el Tribunal confirmó la decisión del *a quo*.

Tras realizar una breve consideración acerca de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y su derecho a ser inscrito en el RUPD, analiza los motivos por los cuales le fue negada la inscripción solicitada y concluyó lo siguiente:

“Tenemos pues, que la misma ley ha dispuesto las circunstancias en las que debe estar inmersa una persona para atribuirle la calidad de desplazado y, recapitulando la norma antes citada, para que un sujeto sea considerado como víctima de desplazamiento forzado, se requiere entre otros presupuestos, que la migración haya sido dentro del territorio nacional, condición ésta que claramente y bajo el sustento de sus propias afirmaciones no cumple el señor BREINER DE JESÚS ZULETA HERRERA, quien asevera, haberse ido a territorio venezolano. // No hay lugar a dubitación alguna, al afirma, que ese sólo hecho resulta suficiente para dar al traste con las pretensiones del accionante y consecuentemente con la impugnación propuesta”.

2.4. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA DE REVISIÓN

Mediante auto calendado el 3 de octubre de 2014, el suscrito Magistrado Sustanciador ordenó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un plazo de diez días, informara a esta Corporación acerca de los programas o políticas dirigidas a las personas que, con ocasión del conflicto y para proteger sus vidas, se veían obligadas a cruzar las fronteras terrestres del país.

Vencido el término probatorio no se recibió escrito alguno.

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Sala debe determinar si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales del accionante a la vida digna y a la igualdad, al no incluirlo en el Registro Único de Víctimas por no encajar en el concepto de víctima consagrado en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

Para solucionar el anterior problema, la Sala reiterará, en **primer** lugar, la jurisprudencia correspondiente a la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; en **segundo** término, analizará los conceptos de desplazamiento forzado y víctima del conflicto armado; como **tercer** punto, recordará las reglas aplicables al Registro Único de Población Desplazada y, **finalmente**, resolverá el caso concreto.

3.3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La acción de tutela es un mecanismo de protección constitucional consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991. Su objetivo es brindar a los ciudadanos un medio judicial de carácter informal mediante el cual puedan solicitar la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular en determinados casos.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela cuando es interpuesta por personas en situación de desplazamiento forzado, esta Corporación ha sido enfática en señalar que dicho estado implica el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra, por cuanto ha tenido que abandonar su vivienda y vida económica habitual para salvar su vida.

De ahí que esta acción constitucional sea el mecanismo más apropiado para la protección eficiente de las garantías fundamentales de quienes padecen el flagelo del desplazamiento forzado, pues para contrarrestarlo son necesarias *“acciones urgentes por parte de las autoridades dirigidas a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y que resulte desproporcionada la exigencia de un agotamiento previo de los recursos ordinarios”*²³.

3.4. LOS CONCEPTOS DE DESPLAZAMIENTO INTERNO Y VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO: CRITERIOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

² Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, entre otras.

³ Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada.

Como respuesta a la situación de vulnerabilidad en las que se encontraban las personas que con ocasión del conflicto armado se habían visto obligadas a dejar sus lugares de arraigo para salvar su vida, el legislador expidió la Ley 387 de 1997, a través de la cual adoptó las medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado, así como la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de este grupo poblacional.

Allí definió como persona desplazada a aquella 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. // PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”* (Subrayas no son originales)⁴.

Con fundamento en la facultad otorgada en el parágrafo del artículo 1º de la citada norma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, donde reprodujo la definición contenida en la ley⁵.

De igual modo, el Consejo de Derechos Humanos promulgó los Principios Rectores de los Desplazamientos, cuyo artículo segundo define a los desplazados en los siguientes términos:

“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, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que

⁴ Cabe resaltar que este concepto desarrollado por el legislador colombiano fue tomado de la noción acogida por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), conforme al cual se entendió que era desplazada: *“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internas, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”* (Subrayas no son originales).

⁵ Artículo 2º. De la condición de desplazado. *“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”*

no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Subrayas no son originales).

A lo anterior es preciso añadir que la jurisprudencia constitucional ha señalado en este sentido que sea cual fuere la descripción que se adopte sobre el desplazamiento interno, todas deben contener dos elementos esenciales: (i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación⁶.

Igualmente, esta Corporación en sentencia **T-1346 de 2001**⁷, examinó las diferentes definiciones de este concepto, para concluir lo siguiente:

*“Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de ‘desplazados internos’ han sido expresadas por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”*⁸.

A este análisis conceptual debe agregarse que a través de la Ley 1448 de 2011, el legislador incluyó dentro del concepto de víctimas del conflicto armado a quienes, valga la redundancia, hayan sido víctimas del desplazamiento forzado.

Así, el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 considera como víctima a *“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado”*.

⁶ Sentencia T-227 de 1997.

⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ *Ibíd.*

En concordancia, el capítulo tres de la citada ley regula especialmente la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, adoptando el mismo concepto estipulado en la Ley 387 de 1997⁹.

En la sentencia **C-253A de 2012**¹⁰, la Corte constató que el artículo 3° “consagra una definición operativa de la noción de “víctima” para los efectos de esta ley “puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella”.

Teniendo en cuenta que se trata de una definición operativa, la Corte Constitucional ya ha aceptado que en ella se introduzcan factores o condiciones que delimiten el universo de víctimas beneficiarias de las medidas consagradas en la Ley, incluyendo, por ejemplo, requisitos temporales, cualificando el tipo de hechos victimizantes y hasta el conjunto de personas que pueden ser considerados como víctimas directas amparados por la ley, siempre y cuando con ello no se incurra en discriminación, en violaciones de otros preceptos de la Constitución, o en arbitrariedades manifiestas.

A este respecto, en la sentencia C-052 de 2012¹¹, la Corte encontró que las expresiones demandadas que delimitaban el conjunto de víctimas a las cuales se les aplicaría la Ley 1448 de 2011,¹² no eran contrarias a la Constitución, por cuanto el legislador estaba facultado para incorporar en las leyes definiciones de términos referidos por la Constitución Política, “siempre que al hacerlo no desvirtuara la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido relevadas por el texto superior.

En esa oportunidad concluyó que cualquier persona que hubiera sufrido daño como consecuencia de los hechos previstos en el inciso 1° del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, podía invocar la calidad de víctima por la vía de ese mismo inciso primero. Sin embargo, a fin de evitar una interpretación restrictiva del inciso segundo del artículo 3°, que excluyera a personas distintas a las allí contempladas de los beneficios establecidos en la Ley 1448 de 2011, la Corte procedió a

⁹ En efecto, el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1148 de 2011 indica: “Para efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se haya 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley”.

¹⁰ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹¹ Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹² En esa oportunidad fueron demandadas las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones “en primer grado de consanguinidad, primero civil” y “cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, ambas contenidas en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que también son víctimas aquellas personas que hubieran sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, sucedidas con ocasión del conflicto armado interno¹³”.

En esta misma providencia, la Corte reconoció que resultaba acorde con la Constitución distinguir entre víctimas de delincuencia común y las que surgían en el contexto del conflicto armado para efectos de determinar la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011¹⁴:

“6.1.1. (...) El propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3°, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella. Para eso la ley acude a una especie de definición operativa, a través de la expresión “[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)”, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.

Así, para delimitar su ámbito de acción, la ley acude a varios criterios, en primer lugar, el temporal, conforme al cual los hechos de los que se deriva el daño deben haber ocurrido a partir del 1° de enero de 1985; en segundo lugar, el relativo a la naturaleza de las conductas dañosas, que deben consistir en infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (DIDH), y, en tercer lugar, uno de

¹³ Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa

¹⁴ *Ibíd*em

contexto, de acuerdo con el cual tales hechos deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, en la ley se contemplan ciertas exclusiones de ese concepto operativo de víctimas.

Es claro que de la anterior delimitación operativa que se hace en la ley no se desprende que quienes no encajen en los criterios allí señalados dejen de ser reconocidos como víctimas. Así, por ejemplo, quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley. Lo mismo sucede con personas que hayan sufrido un daño con anterioridad a 1985 o con quienes se vean de manera expresa excluidas del ámbito de aplicación de la ley por factores distintos.

De lo precedentemente expuesto se desprende, entonces que, por virtud de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448, quienes hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en condiciones distintas de las allí contempladas, no pierden su reconocimiento como víctimas, ni quedan privados de la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios que se han establecido en la legislación ordinaria para que se investiguen y persigan los delitos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables y se repare de manera integral a las víctimas, y que el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional.

(...) De lo anterior se desprende que, por un lado, en Colombia, toda persona que haya sido víctima de un delito, y en particular, aquellas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, puede acudir a los mecanismos ordinarios que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad la justicia y la reparación, y, por otro, que conservan plena vigencia las prescripciones de DIH y de DIDH que buscan prevenir las violaciones de derechos y que brindan protección a todas las personas en el marco de los conflictos armados internos.

Al respecto, resulta ilustrativo citar la sentencia **C-781 de 2012**¹⁵, que examinó la constitucionalidad de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” contenida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, oportunidad en la cual esta Corporación identificó los diferentes contextos en los que la jurisprudencia constitucional ha protegido los derechos de las víctimas de hechos violentos, especialmente, donde la consecuencia ha sido el desplazamiento forzado interno:

“Desde esta perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado”.

En suma, la Sala concluye sobre este aspecto que el concepto de desplazamiento forzado, tanto a nivel de instrumentos internacionales como de jurisprudencia constitucional, se caracteriza esencialmente por la coacción violenta ejercida en la persona para abandonar un determinado lugar y que, en consecuencia, ello se produzca dentro del territorio nacional.

Por su lado, del concepto de víctima contenido en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, puede destacarse que también se caracteriza porque el individuo es sujeto pasivo de un hecho violento, pero, a diferencia del desplazamiento forzado, no existe una limitación territorial para que pueda ser identificado, sino simplemente temporal, esto es, que el suceso victimizante haya ocurrido con anterioridad al año 1985.

3.5. REGLAS PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA, HOY REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL¹⁶

El Decreto 2467 de 2005 que fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, a la Red de Solidaridad Social RSS,

¹⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁶ T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

creó la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, entidad encargada de la Coordinación Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Luego, la Ley 1448 de 2011 mediante la cual *se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno*, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr la continuidad en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, transformó Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el cual estaría encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica¹⁷.

Para efectos del funcionamiento de la ley se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y que encontraría su soporte precisamente en el RUPD que manejaba Acción Social¹⁸.

Pues bien, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD *“ser[ía] trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.”* Igualmente, en el párrafo, esta norma establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta que no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas –RUV- con el fin de garantizar la integridad de la información.

El anteriormente denominado RUPD ha sido definido por esta Corte como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual supone un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no depende el acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención al desplazado interno¹⁹.

Sobre el RUPD, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias fácticas de un

¹⁷ Ibídem

¹⁸ Ibídem

¹⁹ Ibídem

desplazamiento forzado interno, tiene derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar. Adicionalmente, determinó que el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados²⁰.

Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, *“la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro^{21”}.*²²

Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997, como reiterada jurisprudencia de esta Corte han coincidido en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. Así, el RUPD no configura el

²⁰ Ibídem

²¹ El artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 previó una serie de modificaciones respecto del procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la población víctima del desplazamiento forzado: *“La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.*

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

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

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

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

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

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

²² Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

reconocimiento de dicha condición sino es el instrumento para implementar la política pública en materia de desplazamiento. Al respecto la Corte ha indicado:

*“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desplazados.”*²³

De lo anterior puede inferirse, como ya se había expresado anteriormente, que tal situación fáctica está compuesta por dos requisitos materiales los cuales deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD, hoy RUV: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.²⁴ Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá proceder a realizar la inscripción del declarante en el RUV.

En la Sentencia **T-328 de 2007** esta Corporación manifestó que las normas que orientan a los funcionarios encargados de diligenciar el RUPD, deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta: **i)** las normas de derecho internacional que conforman el bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, concretamente, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949²⁵ y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas; **ii)** el principio de favorabilidad²⁶; **iii)** los principios de buena fe y confianza legítima²⁷; y **iv)** el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades²⁸.

²³ Sentencia T-1076 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

²⁴ Sentencia T-076 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

²⁵ “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”

²⁶ Ibídem. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷ Ibídem. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Se señala en dicha providencia: “De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que

En la misma sentencia, la Corte precisa ciertas condiciones que deben tenerse en cuenta al efectuar la inscripción de una persona en el RUPD, así:

“(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos²⁹. (2) En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin³⁰. (3) En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así³¹; los indicios deben tenerse como prueba válida³²; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable

en el proceso de recepción y evaluación de las declaraciones de la persona que dice ser desplazada, los funcionarios correspondientes deben presumir la buena fe del declarante y ser sensibles a las condiciones de especial vulnerabilidad en que éste se encuentra y, por lo tanto, valorarlas en beneficio del que alega ser desplazado. Adicionalmente, ante hechos iniciales indicativos de desplazamiento la carga de la prueba acerca de que el declarante no es realmente un desplazado corresponde a las autoridades, y en caso de duda, la decisión de incluirlo en el registro debe favorecer al desplazado, sin perjuicio de que después de abrirle la posibilidad de acceso a los programas de atención, se revise la situación y se adopten las medidas correspondientes.”

²⁸ *Ibídem*. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹ “La Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, describe y explica las etapas de la inscripción en el RUPD. La Sentencia T-645 del 06 de agosto de 2003. MP. Alfredo Beltrán Sierra, hace referencia al derecho de las personas en situación de desplazamiento forzado interno a recibir información plena, eficaz y oportuna.”

³⁰ *Ibídem*. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹ “Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. ‘(...) es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado’.”

³² “Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. ‘(...) uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados’.”

o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada³³.” (Negrita fuera del texto original).

En virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno; además, **en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas³⁴.**

Con relación a lo anterior, esta Corporación ha precisado que al momento de recibir la declaración correspondiente, los servidores públicos deben tener en consideración que:

“(i) La mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de "temor reverencial" hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.”³⁵

Teniendo en cuenta las pautas referidas, la Corte ha estimado que es procedente ordenar la inscripción de una persona en el RUPD –hoy

³³ “Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett de 2001, la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.”

³⁴ Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁵ Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. MP. Jaime Córdoba Triviño y T-605 del 19 de junio de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

RUV- o la revisión de la negativa del registro³⁶, siempre y cuando se verifique que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: **i)** ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe³⁷; **ii)** ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas³⁸ o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; **iii)** ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente³⁹; **iv)** ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o **v)** ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro.

4. CASO CONCRETO

4.1. BREVE RESUMEN DE LOS HECHOS

El señor Breiner de Jesús Zuleta Herrera señaló en su escrito de tutela que en el año 2004 se vio forzado a abandonar su domicilio en La Paz, Cesar, y desplazarse hacia Maracaibo, Venezuela; según él, debido a amenazas recibidas de parte de un grupo paramilitar que operaba en el sector, ello en razón a su orientación sexual.

Afirma que en el año 2012, cuando supo que la situación de orden público había mejorado, decidió regresar a La Paz, Cesar, y rendir declaración el 17 de septiembre del mismo año ante la Personería de dicho municipio, informando sobre las razones por las cuales tuvo que huir a territorio venezolano.

En respuesta, la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas, mediante Resolución No. 2013-107473 del 25 de enero de 2013, le negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas bajo el argumento de que

³⁶ *Ibidem*. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ En la ya citada Sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la inscripción de una persona en el RUPD al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe, ya que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas.

³⁸ En la Sentencia T-175 del 28 de febrero de 2005. MP. Jaime Araújo Rentería, esta Corporación ordenó la inscripción de una persona en situación de desplazamiento forzado interno en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

³⁹ En la Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD fue negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, esta Corporación observó, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Además, manifiesta que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia.

su situación no encajaba en el concepto de víctima establecido en el parágrafo 2° de la artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, según el cual “*es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional...*”.

4.2. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El juez de primera instancia esgrimió como un argumento para negar el amparo solicitado por el accionante, el no haber agotado los mecanismos ordinarios para atacar el acto administrativo que negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas, refiriéndose al incumplimiento del principio de subsidiariedad como unos de los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

En efecto, siguiendo dicha posición, el actor pudo haber recurrido el mencionado acto administrativo mediante recurso de reposición y en subsidio el de apelación, mecanismos idóneos para el caso concreto. Sin embargo, la Sala considera que los mecanismos ordinarios no podrían brindar la protección constitucional que requiere el accionante frente a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales. Es preciso recordar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que por tratarse de población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales, requieren de protección urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes⁴⁰.

Por tal razón, aun cuando el actor omitió agotar la vía gubernativa al no impugnar dicha resolución y no acudió a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertirla, exigir el cumplimiento de estas condiciones sería prolongar en el tiempo su situación de vulnerabilidad, impidiéndole tener acceso a las medidas gubernativas dirigidas a atender a las personas que han sido víctimas del conflicto armado interno.

4.3. ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE

La Sala ha planteado inicialmente que el problema jurídico a resolver en este caso es si, en efecto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la dignidad humana del accionante al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas, mediante Resolución No. 2013-107473 del 25 de enero de 2013.

Las razones consignadas en este acto administrativo son las siguientes:

⁴⁰ Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

“Que el señor BREINER DE JESÚS ZULETA HERRERA identificado (...) manifiesta ser víctima del hecho de Desplazamiento Forzado, suceso ocurrido el 19 de Marzo de 2004 en el Municipio de la Paz (Cesar) y arribó al Municipio de Venezuela (sic) en su declaración, señala que ‘el 19 de enero de 2004 yo me encontraba en el parque Olaya Herrera del Municipio de la paz Cesar.. dos hombres (...) quienes se movilizaban en una moto... y hasta la casa fueron estos hombres a buscarme y me desplazé para Venezuela’ (sic).

De acuerdo al relato anteriormente expuesto, es importante mencionar que el desplazamiento del señor BREINER DE JESÚS ZULETA HERRERA. No se produjo por circunstancias que se configuren dentro de la ley 1448 en su Artículo 60. Parágrafo 2º ‘Para efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se haya visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (...)’

(...)

Que una vez valorada la declaración rendida por BREINER DE JESUS ZULETA HERRERA se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante en el Registro Único de Víctimas –RUV, de el(los) hecho(s) victimizante(s) de Desplazamiento forzado por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011”.

Al remitirnos al artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, encontramos que este estipula las causales para denegar la inscripción en el registro, indicando como tales: (i) cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011; (ii) cuando en el proceso de valoración se determine que la solicitud de registro resulta contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes y (iii) cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta particularmente la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición.

La Sala observa que el acto administrativo no es claro en señalar por cuál de estas tres razones le ha sido negada la inscripción en el RUV al accionante, no obstante, infiere que se trata de la primera, teniendo en cuenta que allí se afirma que los supuestos hechos victimizantes

“ocurrieron por causas diferentes a los dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”, es decir, refiriéndose a que el actor no encaja en la descripción de víctima por desplazamiento forzado en lo relacionado con la migración interna. A ello debe agregarse que en uno de los fundamentos jurídicos del escrito de tutela, el accionante sostuvo que “si bien es cierto en mi caso en concreto no cumplo con el requisito ‘la migración de su lugar de residencia dentro de las fronteras del país’, el operador encargado de valorar mi caso se remitió exegéticamente a la norma sin considerar la situación geográfica en el que está ubicado el municipio de la Paz Cesar (sic)”.

Por ello, para resolver el caso concreto, la Sala considerará que fue el desplazamiento transfronterizo la razón por la cual la entidad demandada negó la inclusión del accionante en el RUV.

Pues bien, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, es víctima la persona que con ocasión del conflicto armado y por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, haya sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de las normas internacionales de Derecho Humanos.

Teniendo en cuenta que la misma norma establece expresamente que las personas que sufren desplazamiento forzado también hacen parte del universo de *víctimas del conflicto armado interno*, para la Sala es claro que existen hechos victimizantes diferentes al desplazamiento como el secuestro, homicidio, desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento de niños, etc., igualmente ocurridos con ocasión del conflicto armado.

Partiendo de lo anterior, cuando la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas afirma que el señor Breiner de Jesús no reúne los requisitos para ser considerado víctima del desplazamiento forzado por no haber migrado dentro del territorio colombiano, sino que lo hizo fuera de las fronteras nacionales, hace una interpretación restrictiva de la Ley 1448 de 2011, pues equipara el concepto de víctima con el de desplazado, reduciendo con ello al ámbito de protección que la misma norma le otorga al accionante.

Para la Sala es claro que la situación del accionante no se ajusta al concepto de desplazamiento forzado, no obstante, los motivos por los cuales debió huir de su lugar de residencia a otro país sí lo convierten en víctima, toda vez que manifestó haber recibido amenazas de muerte por parte de grupos armados al margen de la ley en razón de su orientación sexual.

De igual modo, es preciso tener en cuenta que no por el hecho de haber atravesado una frontera terrestre la entidad deba negarle la ayuda

humanitaria que prevé la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto, pues ello contradice la política de atención, asistencia y reparación destinada a las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta que la misma entidad demandada, en desarrollo de su finalidad como institución, ha elaborado un documento titulado *“Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación el marco de la Ley 1448 de 2011”*⁴¹, en el cual brinda información acerca de los pasos a seguir por parte de aquellas personas residentes en el exterior a causa de la violencia, y también para quienes deciden regresar a Colombia de manera voluntaria.

Allí, el Estado *“reconoce que en las últimas décadas, miles de personas se han visto obligadas a salir del país por razones vinculadas directamente con el conflicto armado interno colombiano, por lo que extiende el proceso de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) a los colombianos víctimas en el exterior”*.

Conscientes de que el desplazamiento forzado es un fenómeno que traspasa fronteras, el documento desarrolla el literal j) del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, que consagra como un deber del Estado difundir *“la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior”*, como parte de las garantías de no repetición, norma a partir de las cuales se estructuran las pautas a seguir para que las víctimas que se encuentren en el exterior o que han decidido regresar al país, reciban la atención adecuada de acuerdo al hecho victimizante.

Respecto de quienes deciden regresar al país por encontrar las condiciones para hacerlo, el texto contiene un capítulo titulado *“Medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas que regresen a Colombia”*, dirigidas a dos subgrupos: (i) víctimas de desplazamiento forzado y (ii) víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado.

Dentro de las medidas de asistencia se encuentran: (i) la atención humanitaria inmediata; (ii) la atención humanitaria de emergencia y (iii) la atención humanitaria de transición. Así mismo, prevé la unificación familiar, la generación de ingresos, la asistencia en salud, entre otras.

Por lo anterior, para la Sala es evidente que las manifestaciones del actor encajan en el concepto de víctima y que la Ley 1448 de 2011 protege dicha condición y brinda las ayudas necesarias cuando, como víctima, la persona ha decidido regresar al país luego de encontrarse en el exterior.

⁴¹ El documento puede consultarse en el siguiente link:
http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/guia_orientacionesgeneralesvictimasexterior.pdf

En atención a estas consideraciones, la Sala revocará la decisión de instancia que negó el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la vida digna de Breiner de Jesús Zuleta Herrera y, en su lugar, tutelaré el mismo. En consecuencia, ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, incluya al peticionario en el Registro Único de Víctimas, y le brinde el acompañamiento necesario para que pueda acceder a los programas de atención, asistencia y reparación destinados a las víctimas en el exterior que han decidido regresar a Colombia, teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial establecido en el art. 13 de la Ley 1448 de 2011, que reconoce las características particulares de la población en razón de la edad, el género, la orientación sexual o la discapacidad, a partir de las cuales el Estado debe brindar especiales garantías y medidas de protección.

4.4. CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas y la solución del caso concreto, la Sala concluye que, en términos conceptuales, para la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, esta noción abarca tanto a las personas cuyo hecho victimizante es el desplazamiento forzado, así como aquellos sujetos de infracciones al DIH y el DIDH, según lo señalado por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Por tal razón, la Sala pudo advertir que en desarrollo de la política de atención a las víctimas del conflicto, existe un componente especial dirigido a aquellas que tras haber residido en el exterior, deciden regresar al territorio nacional, y manifestar las razones por las cuales debieron huir para proteger su vida. De modo que, a través de distintos programas de ayuda, el Estado les debe brindar la atención necesaria acorde con su situación.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 30 de enero de 2014 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales invocados por el señor Breiner de Jesús Zuleta Herrera.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación del presente fallo, inscriba de manera inmediata al señor Breiner de Jesús Zuleta Herrera en el Registro Único de Víctimas, brindándole el acompañamiento necesario para que pueda acceder a los programas de atención, asistencia y reparación en su calidad de víctima del conflicto armado interno, teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

TERCERO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)