

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala sexta de revisión

Sentencia: T-327/01

Referencia: Expediente T-366589

Peticionario: Cesar Iván Perea Palomino

Accionado: Red de Solidaridad Social

Temas:

- Violación a derechos fundamentales que conlleva el desplazamiento forzado.
- Configuración de facto del desplazamiento forzado y derechos derivados de tal situación.
- Presunción de Buena Fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados.

Procedencia: Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil

Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra
Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil uno (2001)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montelegre Lynet, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado 26 Civil de Circuito de Bogotá el 17 de julio de 2000 y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil el 29 de agosto de 2000 en la tutela instaurada por Cesar Iván Perea Palomino contra la Red de solidaridad Social.

I. HECHOS

Cesar Iván Perea Palomino manifiesta que fue desplazado de Condoto-Choco en mayo de 1999 por amenazas recibidas de los paramilitares. Expresa que este hecho consta en la declaración ante la Defensoría del Pueblo sobre los motivos y circunstancias de su desplazamiento y en la ampliación de la misma. Con posterioridad a las amenazas, aduce el accionante que él y su familia se desplazaron a Bogotá a finales del mes de mayo de 1999. Una vez en la capital estuvo viviendo en "un ranchito con sólo la luz" junto con su familia hasta el mes de diciembre en el cual entró a ser parte junto con su familia de la toma del Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC).

El accionante no ha podido ingresar al Programa de Atención para la población desplazada por la violencia de la Red de Solidaridad Social, ya que no se le ha permitido acceder al Registro Unico Nacional. Asegura que las personas que sí estén inscritas, reciben ayuda humanitaria consistente en alimentación, alojamiento, atención psico-social, salud y educación para los hijos.

Explica que a pesar de que ha insistido en tres ocasiones, no ha sido incluido dentro de dicho registro, porque según la Red de Solidaridad Social no se ha aportado nuevos documentos en las insistencias, presentado información contradictoria y el hecho que alega como motivo del desplazamiento forzado no existió.

Afirma el peticionario que aunque desde el 14 de diciembre de 1999, se encontraba junto con su familia y otros desplazados por la violencia en ocupación pacífica de la Sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), el Doctor Fernando Medellín Lozano, Director General de la Red de Solidaridad Social, manifestó en varias ocasiones que las familias que estaban ocupando la sede del CIRC, no eran desplazadas por la violencia. Lo anterior, agrega el accionante, sin tener en cuenta que estas llenaban los requisitos para ser incluidos en el registro de desplazados como los documentos expedidos por alcaldes, personeros, inspectores y presidentes de acciones comunales.

Manifiesta el accionante que al negársele el registro y decirse que no tiene la condición de desplazado, se configurarán graves vulneraciones a sus derechos fundamentales a la igualdad -por no ser registrado al igual que otras familias en las mismas condiciones-, a la vida, a la seguridad personal, a la salud, a la libertad de circulación, a la presunción de inocencia, al debido proceso y a los derechos del niño -con respecto a sus hijos menores de edad- para él y su familia. En consecuencia el accionado SOLICITA que él y su familia sean incluidos en el Registro Nacional de Desplazados y, por lo tanto, no sean excluidos de su condición de desplazado.

Contestación del accionado

Afirma la Red de Solidaridad Social que, para ofrecer mayor transparencia en el proceso de evaluación de las declaraciones presentadas por los ocupantes de la sede del CIRC, se conformó un comité interinstitucional integrado por la Red de Solidaridad Social, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y el Ministerio del Interior.

Aduce el accionado que las razones por las cuales después de las tres revisiones el accionante no fue seleccionado por el comité son:

No aportó documentos nuevos.

La información contenida en sus declaraciones es contradictoria. En la declaración del 29 de noviembre de 1999, manifestó estar en Bogotá desde el 2 de mayo del mismo año. En cambio, en la del 19 de enero de 2000, indicó que el 22 de mayo salió de Condoto después de la amenaza y llegó a Bogotá más o menos el 24 de mayo del 99.

Alega la accionada que la Delegación de la Red de Solidaridad para el Departamento del Chocó, manifestó que los hechos causa de su desplazamiento, no ocurrieron. Así consta en el acta suscrita por el Comité Interinstitucional para el registro de la población desplazada. Sin embargo, no se anexó al expediente el documento expedido por la Delegación de la Red de Solidaridad Social para el Chocó que así lo expresara.

PRUEBAS Y DOCUMENTOS INCORPORADOS AL PROCESO DE TUTELA

Obran en este proceso las siguientes pruebas:

Certificado expedido por la Personería Municipal de Condoto Choco el 10 de abril de 2000 donde consta que el accionante se encuentra incluido en el Registro de Desplazados por la Violencia que lleva el Despacho de la Personería Municipal de Condoto.

Copia del Registro Civil de Nacimiento de Iلسon Antonio Perea Mosquera, Iván Darío Perea Mosquera, Freddy David Perea Mosquera, Marly Yasley Perea Mosquera, Marlenis Perea Mosquera y Mónica María Perea Mosquera como hijos de María Herminia Mosquera y Cesar Iván Perea Palomino.

Promesa de compraventa suscrita el 5 de mayo de 1997, en la cual el accionante consta como promitente comprador de un lote en Condoto Choco.

Declaración realizada el 29 de noviembre de 1999 ante la Defensoría de Pueblo, Regional Bogotá, en la cual consta las condiciones en que fue desplazado el accionante.

En la declaración consta que el accionante vivía en unión libre, se desempeñaba como agricultor y minero en el municipio de Condoto.

Al preguntársele las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos de su desplazamiento, el accionante respondió:

"Me tocó salir de mi pueblo por las amenazas de los paramilitares."

Al ser preguntado acerca de la naturaleza del agente causante de su desplazamiento contestó:

"los paramilitares."

Al preguntársele si había recibido amenaza en alguna forma respondió:

"Si, en forma verbal."

Al preguntársele cuanto tiempo había vivido en Condoto respondió:

"Toda la vida y estoy en Bogotá desde mayo 2 de 1999."

Manifestó también estar viviendo en Bogotá con su esposa e hijos. Por último manifestó el nombre del alcalde del municipio de Condoto (Mibio Jacob)

Ampliación de declaración realizada el 19 de enero de 2000 ante la Defensoría del Pueblo, Regional Bogotá, en la cual constan las situaciones en las que el accionante vivía en Condoto y los supuestos hechos que causaron su desplazamiento y el de su familia.

Al ser preguntado por los hechos que deseaba ampliar, el accionante respondió:

"Yo vivía con mi señora de nombre MARÍA ERMINIA MOSQUERA y mis hijos IRSON ANTONIO, ERIC ANDRE, IVÁN DARIO, FREDY DAVID, MARLIS JANETH, MARLENY Y MÓNICA PEREA MOSQUERA, de 19, 17, 15, 13, 12, 10 y 8 años respectivamente, en el municipio de Condoto Chocó, barrio Cascajero, yo tenía una finquita en el sector de Mandinga y la cultivaba y trabajaba en la mina de mi tío Américo.

A principios del mes de mayo de 1999, aproximadamente 6 personas entraron y rodearon la casa en horas de la noche, estaban encapuchados con armas y trajes camuflados; ellos eran paramilitares, porque ellos en esos días mataron a mi primo de nombre ELEAZAR en el sitio llamado la Bomba y a otros muchachos del barrio los mataron dentro de sus casas. Las autoridades del pueblo decían que fueron los paramilitares, además ellos tenían una base en el pueblo de OPOBORO cerca de Condoto. La noche que llegaron a mi casa, me dijeron que si contaba que ellos estaban en ese lugar me mataban, el día 22 de mayo de 1999, salí de Condoto después de la amenaza que me hicieron los paramilitares, sentí miedo, mis hijos estaban asustados me pedían que nos fuéramos para otra parte, nos vinimos a Bogotá y llegamos más o menos el día 24 de mayo de 1999 al barrio Aures y arrendamos una casa duramos cuatro meses solamente porque el dueño de la casa la iba a meter la familia y por eso nos la pidieron, nos trasladamos al barrio el Diamante y nos arrendaron un ranchito con sólo la luz. En este barrio me encontré con uno amigos que también vivían en Condoto y son desplazados, mi amigo CARLOS ASPRILLA me dijo que fuera a dar una declaración a la Defensoría del Pueblo para ver si me ayudaban como desplazado.

(...)

No he recibido ningún apoyo por parte de alguna autoridad del Estado.

(...)

Lo que quiero es tener una vivienda para mis hijos, educación, trabajo, salud.

(...)

Yo no quiero volver a Condoto, me quiero quedar en Bogotá porque mis hijos están más tranquilos."

Convenio de Cooperación Interinstitucional para el Mejoramiento de la Atención a la Población Desplazada, suscrito por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Red de Solidaridad Social, suscrito el 22 de diciembre de 1999.

Acta de abril 27 de 2000 donde consta que después de la revisión de los casos de las personas que se encuentran en las instalaciones del CIRC, cuyo censo fue suministrado por funcionarios del CIRC, no fue incluido el accionante quien figura como cabeza de familia. La parte del acta referente al accionante dice:

"Tres (3) revisiones no aporta documentos nuevos, se ratifica la no inclusión por información contradictoria, la Delegación del Chocó verificó los presuntos hechos causa de su desplazamiento manifestando que estos no ocurrieron."

Pruebas solicitadas por la Corte

1. Informe de la Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República.

La Red de Solidaridad Social explica el concepto de desplazado consagrada en ley 387 de 1997. Expresa que recoge el espíritu del concepto de desplazado dado por la Consulta Permanente para el Desplazamiento de la Américas, pero lo diferencia del concepto de condición de desplazado ya que para reconocer tal condición es necesario que se cumplan los trámites establecidos en el decreto reglamentario 2569 de 2000. Es decir, que la persona que se considera desplazada debe rendir una declaración ante un funcionario del Ministerio Público y luego funcionarios de la Red de Solidaridad Social valoran tal declaración, según la definición de desplazado de la ley 387 de 1997, e inscriben o no a la persona y su grupo familiar en el registro nacional de desplazados. Sin embargo, en cuanto a la noción de desplazado forzado, la Red de Solidaridad acoge la parte considerativa de la sentencia T-277 de 1997 en la cual se reconoce que la calidad de desplazado no surge tanto del reconocimiento hecho por el Ministerio del Interior -quien para ese entonces era la entidad encargada de dar la certificación de la condición de desplazado-, sino de la realidad del caso respectivo. Igualmente reconoce que el acto de reconocimiento no cambia la naturaleza del desplazamiento como un hecho, ya que es "un acto meramente declarativo de ese hecho objetivo". Añade finalmente que es con ese acto con el cual "se configura como tal la condición de desplazado y se puede tener acceso a los beneficios señalados en la ley 387 de 1997".

Con respecto a la situación de Condoto Chocó afirma la Red de Solidaridad Social que, según lo estipulado en el oficio del 13 de agosto de 2000, suscrito por el Dr. Luis Ángel Moreno Lemus en su condición de Coordinador de la Unidad Territorial del Chocó, en la actualidad no se presentan problemas de orden público en el municipio de Condoto que originen desplazamiento de la población. En dicho oficio, que se anexa al concepto, se manifiesta que el único desplazamiento del cual tiene conocimiento la Red es el que ocurrió hace cuatro años en el corregimiento de Santa Rita del Río Iro hacia Condoto pero "no ha habido desplazamiento de Condoto hacia otros municipios de este Departamento".

2. Informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

Dentro de este concepto enviado por CODHES se deben mencionar estos aspectos: Respecto a la noción de desplazado forzado, CODHES acoge la definición presentada en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que se transcribirá posteriormente en este fallo. A pesar de encontrar clara la definición de desplazamientos forzado, pone de presente la complejidad del reconocimiento de tal situación y su diferencia con otras problemáticas de exclusión (migrantes económicos, damnificados, desplazados, etc...). Expresa en este punto lo siguiente:

"Desde una mirada externa, lograr una nítida diferenciación entre unos y otros obedece más a un ejercicio epistemico-metodológico que a la presencia de aspectos "visibles" que permitan realizar distinciones a primera vista...."

Dentro del concepto se hace especial énfasis al hecho de que el desplazamiento forzado se debe tratar como una "situación" y no como una "condición". Lo anterior en virtud de que esta entidad ve en la palabra "situación" una noción de transitoriedad de las circunstancias que caracterizan al desplazado forzado, mientras que al hablarse de "condición", se está frente a un

término de naturaleza estático y casi definitivo de la persona que se cataloga como en condición de desplazado forzado.

Critica CODHES el hecho de que una definición legal (abstracta, universal e impersonal) como la que hace la ley 387 de 1997 de desplazado forzado, que en principio acoge la definición dada por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se vea obstaculizada al ser necesario en cada caso un específico reconocimiento de la condición de desplazamiento como lo consagra el Decreto 2569 de 2000. Afirma que, la necesidad de tal reconocimiento implica que la vulneración de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario que conlleva el desplazamiento forzado, se prolonguen indefinidamente y en ciertos casos se perpetúe en virtud de la tardía o nula atención a los desplazados forzados.

CODHES recuerda en su informe, y resalta con especial énfasis, la necesidad de hacer efectivo el artículo 83 de la Carta Política en la aplicación de las normas sobre desplazamiento forzado. En particular, reitera la aplicación del principio de buena fe en la recepción de testimonios a los desplazados y en análisis de los mismos con miras a la inclusión en el Registro Nacional de Desplazados. Dice en su concepto:

"Si fuera necesaria una "investigación exhaustiva" de absolutamente todos y cada uno de los casos de personas que solicitan el reconocimiento de la condición de persona desplazada, la ley 387 de 1997 y, en general, la política pública referida a esta problemática implicaría que estos preceptos serían meros textos legales con una escasa, si no nula eficacia más allá de lo simbólico de su vigencia pero no de su verdadera aplicación.

Que sea necesario implementar mecanismos institucionales para canalizar los recursos existentes -por demás escasos- para atender las exigencias planteadas por la problemática del desplazamiento forzado; no significa que se pongan obstáculos insalvables a las personas solicitantes del reconocimiento del desplazado; (...)

La declaración realizada por las personas solicitantes debe enmarcarse en el precepto constitucional vigente de presunción de buena fe en las actuaciones de los particulares (art.83). En consecuencia, la carga de la prueba sobre las eventuales inconsistencia e incluso los posibles casos de falsedad en la información suministrada por la persona solicitante, corre por cuenta de la entidad encargada del Registro Nacional, es decir, la Red de Solidaridad Social, que bajo los presupuestos del debido proceso tendrá que allegar información cálida de las autoridades competentes para cada caso concreto, que permitan objetivamente contrastar la información aportada por el o la solicitante de la condición de persona desplazada, como base sólida de decisiones motivadas que permitan concluir que la persona solicitante no reúne los requisitos correspondientes para ser incluida en el mencionado registro.

La discrecionalidad administrativa de la Red de Solidaridad Social respecto de la inclusión o la exclusión en el Registro Nacional de Desplazados, como condición para el reconocimiento de derechos y para acceder a bienes y servicios contemplados en los programas específicos de atención integral a la población desplazada por la violencia, tiene límites afincados en la Constitución Política y en los textos legales reglamentarios correspondientes. Decisiones éstas que, reiteramos, deben estar suficientemente motivadas y en todo caso susceptible de controversia por parte de las personas solicitantes.

¿Qué sucede con los casos de violencia difusa (amenazas genéricas o contra personas específicas) que no son "hechos notorios" y que pueden eventualmente quedar por fuera del conocimiento de autoridades locales encargadas de avalar la ocurrencia de los mismos, como elemento indispensable del proceso de reconocimiento de la condición de persona desplazada? No todos los desplazamientos ocurren como resultado directo de una gran masacre; otros hechos no necesariamente "públicos" pueden motivar desplazamientos(...). Por el hecho de que una autoridad no conozca de estos hechos no significa que no hayan ocurrido y que por ende la persona aporte información falsa.(...)"

Con respecto a las posibles contradicciones entre distintas declaraciones frente a diversas entidades, en cuanto a lugares fechas o motivos de la expulsión, CODHES considera que estas se pueden deber a posibles secuelas psicoafectivas y psicosociales generadas por situaciones traumáticas del desplazamiento forzado que traen lagunas informativas o imposibilidad de reconocimiento de secuencias temporales. Al parecer de la entidad conceptuante, la Red de Solidaridad Social ha omitido la consideración de estos factores al hacer la valoración de las declaraciones, pasándose en algunos casos del límite de la discrecionalidad al de la arbitrariedad.

Para poder precisar la situación que vivía Condoto Chocó al momento del desplazamiento, CODHES anexa los Resultado de la Encuesta Hogares a Familias de la Asociación de Afroamericanos Desplazados en Bogotá (AFRODES). Según este documento, las familias que han llegado a Bogotá y Soacha, provenientes del Chocó, como consecuencia del desplazamiento su pueden clasificar dentro de los siguientes porcentajes: el 3% de las personas llegaron en 1996, el 21% en 1997, el 27% en 1998 y el 48% en 1999. Según el informe de AFRODES, el 55% de los casos de desplazamiento del departamento del Chocó entre 1996 y 1999, se produjo a causa de los paramilitares. Dentro del total de hogares encuestados entre diciembre de 1999 y febrero de 2000, 6 de 102 familias provienen de Condoto Chocó (5.88%); 6 de los hogares provienen de Itsmina (4,9%) y 19 de los hogares provienen de Tadó (18.63%). Estas poblaciones sólo distan 17,5 Kms de Condoto y por lo tanto los hechos ocurridos en las mismas, pueden llegar a tener repercusión en Condoto, población en la cual habitaba el accionante.

Informe de la Comisión Colombiana de Juristas -solicitado por esta Sala de Revisión-, sobre la noción de desplazado forzado, cuando una persona se configura como tal y cual es la situación particular de Condoto-Choco, con respecto a la realidad de desplazamiento forzado, que se vive en esta región.

Sobre el concepto de persona desplazada forzadamente la Comisión acoge el consagrado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos formulados por el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el desplazamiento interno de personas. Igualmente, acepta como válido el consagrado en la ley 387 de 1997, artículo 1°. Sin embargo, considera que es necesario aclarar que en el procedimiento de inscripción consagrado en el decreto reglamentario sólo se está estableciendo un requisito para acceder a los beneficios, mas no se confiere mediante este la condición de desplazado que se tiene desde el momento en que se obliga a la persona a salir de su lugar de residencia; y se sigue perpetuando indefinidamente hasta que no se de un retorno o la reubicación en condiciones de consolidación y estabilización económica.

Con respecto al cese de la situación de desplazamiento la Comisión resalta que se debe hacer énfasis en la necesidad de lograr la sostenibilidad económica y social que consagra la ley 387

de 1997 en su artículo 17, ya que para que esta se logre no es suficiente tener un proyecto productivo, sino que este debe garantizar un ingreso económico permanente, estable y duradero. Esa sostenibilidad debe ir acompañada de reasentamiento voluntario, digno y seguro.

Critica la Comisión el hecho de que según el decreto 2569 de 2000, la condición de persona desplazada cese por la exclusión de la persona del registro, o por la solicitud del interesado. Reitera que por la exclusión de la persona del registro no cesa la condición de desplazado porque el registro es una consecuencia del desplazamiento y no viceversa. En particular, considera que la causal de exclusión del registro por reiterada renuencia de la persona desplazada a participar de los programas desarrollados por el gobierno, no faculta a este a que en ejercicio de la facultad reglamentaria se excluya del registro a las personas que no cumplan ese deber. Tampoco es válida la exclusión del registro por solicitud del interesado, pues los derechos que surgen de la condición de persona desplazada -mientras persista la condición de tal- están consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos y son irrenunciables.

En cuanto a los derechos que surgen de la situación de desplazamiento la Comisión los clasifica en dos grupos. El primero, el acceso a los beneficios consagrados en la ley 387 de 1997 para la etapa de prestación de ayuda humanitaria de emergencia, la etapa de retorno voluntario y la de consolidación y estabilización económica. El segundo, el derecho a la justicia, que surge de la aplicación de los preceptos constitucionales, y que implica el derecho a la verdad o al esclarecimiento de los hechos, el derecho a la reparación y el derecho a la justicia propiamente dicha que implica que la persona responsable sea condenada y sancionada penalmente (y disciplinariamente cuando se trate de un servidor público). El tercero, el derecho a la verdad consistente en que las víctimas conozcan la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima; con respecto a esta se citan las sentencias T-275/94, T-265/94, SU-624/96, entre otras. Finalmente, incluyen el derecho a la reparación a través del cual se busca que la persona quede indemne -como si el hecho no hubiere ocurrido-; derecho que es desarrollo del artículo 90 de la Constitución -responsabilidad estatal- y 2341 del C.C. La fuente de la obligación de estos derechos de los desplazados forzados surge del reconocimiento del desplazamiento como un delito (art 284^a del Código Penal vigente, y 159 del nuevo Código Penal,; artículo 8, numeral 2, e, viii, del Estatuto de la Corte Penal Internacional y artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra). Dice la Comisión:

"En este punto debe tenerse en cuenta que, por tratarse de una vulneración permanente como violación a los derechos humanos, como delito y como una causa de responsabilidad, los términos de prescripción y caducidad de las acciones para el ejercicio de los derechos que surgen de la situación de desplazamiento sólo corren desde el momento en que cesa la condición de persona desplazada."

III. DECISIONES JUDICIALES

Primera Instancia

El 17 de julio de 2000, el Juzgado Veintiseis Civil de Circuito de Bogotá, concedió la tutela a Cesar Iván Perea Palomino ordenando el registro del accionante en el Registro Nacional de Población Desplazada. Este juzgado consideró que los documentos aportados como prueba del

desplazamiento forzado al proceso y en particular el Certificado de Desplazado expedido por el Personero Municipal de Condoto, eran sustento suficiente para demostrar que el accionado es desplazado.

Con respecto a la información contradictoria, considera que no es motivo suficiente para negar el registro ya que se debe tener en cuenta la condición de analfabetismo expresada por el accionante lo que lleva a concluir que las palabras que constan en las declaraciones no fueron escritas por el, sino por otra persona que bien pudo incurrir en un error al copiar las declaraciones hechas.

Finalmente, añade que Condoto es uno de los municipios que más alto éxodo por la violencia presenta en nuestro país (0,23 % de población expulsada y 0,0% de población recibida) según el texto Atención a Población Desplazada en el Conflicto Armado, de la Red de Solidaridad Social.

Impugnación

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social, consideró que los argumentos en los que se basó el Juez de Primera Instancia no son válidos ya que no es el Personero Municipal de Condoto quien, según la ley 387 de 1997 sobre población desplazada, en su artículo 32 tiene competencia para incluir o no a una persona en el Registro Nacional para la Población Desplazada.

Además, el Convenio de Cooperación Interinstitucional para el Mejoramiento de la Atención a la Población Desplazada contempla en su artículo cuarto una competencia especial para el estudio de casos difíciles:

"Análisis de casos especiales. Para aquellos casos en los cuales la Red de Solidaridad Social o el Ministerio del Interior en su momento, hayan negado la inscripción en el Registro Nacional para la Población Desplazada o se establezca la ocurrencia de las circunstancias previstas en el parágrafo del artículo 32 de la ley 387 de 1997, se conformará un equipo integrado por las tres instancias que suscriben el presente acuerdo, para estudiar conjuntamente cada caso y tomar las decisiones pertinentes..."

Fallo de Segunda Instancia

El 29 de agosto de 2000, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, revocó el fallo del a quo considerando que el Juez de Tutela no es el competente para decidir quien debe ser o no incluido en el Registro de Desplazados ya que la competencia está otorgada a quien la ley 387 de 1997 determine. El Juez de Tutela no tiene los elementos de juicio necesarios, ni la atribución legal para revocar la decisión tomada con respecto al accionante.

Añade que del supuesto fáctico de la tutela no se desprende una situación concreta vulneradora de los derechos fundamentales diferente a la no inclusión en el Registro de Desplazados.

Solicitud de selección para revisión por insistencia del Defensor del Pueblo

El 24 de octubre de 2000, la Defensoría del Pueblo presentó solicitud de insistencia de selección ante los magistrados de esta Corporación.

En concepto de la Defensoría, la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades, de conformidad con la sentencia T-227 de 1997.

Si bien la Defensoría reconoce la necesidad de una regulación para la prestación del apoyo estatal, esta entidad es clara al opinar que esta actividad, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada desde las distintas regiones del país:

"Circunstancias claras y objetiva, como contundentes hasta las menos notorias y subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia de la movilización forzada."

Con respecto al caso en estudio, aduce que no son claros ni contundentes los motivos de la negativa de registro ya que si bien contemplan como una causal el no aporte de nuevos documentos, no menciona cuales deben ser aportados. Además, se enfrentan el concepto de la Delegación del Chocó, quien dice que los hechos narrados por el accionante no existieron, con el documento público, expedido por el Personero Municipal de Condoto, contentivo de un pronunciamiento oficial en el sentido de que el actor sí fue desplazado de ese lugar. Se concluye que no queda menos que la incertidumbre sobre cuál de las versiones es la depositaria de la verdad de los hechos.

Con respecto a la violación de derechos humanos que conlleva el hecho de no ser incluido en el registro nacional de desplazados aduce que:

"Si bien, el mero hecho de no ser registrado no representa una situación concreta vulneradora de derechos fundamentales, en lo que nos identificamos con el ad quem, ese acto formal es el determinante para que un desplazado pueda ser cobijado por la política prestacional establecida en la ley 387 de 1997, y demás normas concordantes. En tal virtud, posee un estrecho vínculo de conexidad con una amplia gama de derechos fundamentales -amenazados o conculcados por la movilidad forzada-, los cuales pretenden ser aliviados por esta dicha oferta estatal."

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

Aspectos Jurídicos

I. Violaciones a derechos fundamentales que conlleva el desplazamiento forzado

Se hace necesario reiterar el análisis que ha venido haciendo esta corporación con respecto a la grave vulneración de derechos fundamentales que implica el desplazamiento forzado. En la sentencia T-227 de 1997 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero se dijo sobre el desolador panorama que presenta tal fenómeno:

"Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un

problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado. "

Este desplazamiento interno forzado, según la sentencia SU-1150 de 2000 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, implica violación de derechos fundamentales:

"También en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos esenciales las personas desplazadas afrontaban un deterioro de su calidad de vida. Al respecto se señala: "En 1998, a diferencia de los años anteriores, el acceso a servicios públicos es más limitado para los desplazados. En efecto, los servicios de energía, acueducto y alcantarillado tenían mayor cobertura en las zonas de llegada. Antes del desplazamiento tenían conexión eléctrica el 46% de los hogares desplazados y en los nuevos sitios de vivienda tienen esta posibilidad el 43%. El servicio de acueducto era una posibilidad para el 37% antes del desplazamiento y para el 32% después del desplazamiento. Sólo la conexión al servicio de alcantarillado presenta índices favorables, pues el 17% no tenía este servicio antes mientras que el 25% tiene hoy esa posibilidad. Pareciera que la sobrepoblación de algunas zonas urbanas ha generado un colapso en la prestación de los servicios básicos y que el desplazamiento forzado es una de las causas de esta situación.

(...)

El desplazamiento forzado implica rupturas y destrucción del tejido social que se manifiestan en los cambios de las estructuras familiares, la recomposición poblacional de inmensas regiones, y la perversión de los poderes políticos y económicos. Además, a nivel comunitario, se han destruido procesos de organización, producción y participación propios de las comunidades rurales, a través de los cuales se han buscado soluciones a sus necesidades básicas.

(...)

La mayoría de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado terminan, en condiciones inhumanas, hacinadas en zonas marginadas de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de la comunidad allí asentada: alojamiento, salubridad, abastecimiento de alimentos y agua potable, entre otros.

(...)

Los efectos psicológicos y culturales del desplazamiento forzado son devastadores. El desplazamiento afecta de una manera total al individuo, pues se ve expuesto a intensos procesos psicoafectivos y socioeconómicos como los sentimientos de pérdida total de sus referencias e incertidumbre sobre su futuro, el de su familia y allegados.

"La población rural sufre graves procesos de desarraigo al pasar de una cultura rural a una urbana o semiurbana, en la que se le considera extraña y, en el peor de los casos, invasora.(...)

No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo

de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias."

En sentencia T-1365 de 2000 con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo se corroboró lo ya expresado por la Corte en los siguientes términos:

"La Constitución Política consagra en el artículo 1 que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. El Estado reconoce también la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Consagra igualmente que nadie será sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En numerosas disposiciones constitucionales, que también encuentran reiteración en tratados internacionales sobre derechos humanos, se contempla la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños.

También se garantiza en la Constitución la protección integral de la familia, estableciendo en forma expresa que cualquier forma de violencia o abandono en relación con ella se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

Todos estos preceptos y los valores constitucionales y humanitarios que los inspiran se ven amenazados y con certeza vulnerados cuando la familia, no por propia voluntad sino por la fuerza de circunstancias externas que escapan a su control, tiene que abandonar su territorio y el lugar de su domicilio para, al huir de los violentos, sobrevivir aun en condiciones angustiosas y preservar, cuando menos, la esperanza de un futuro regreso o de nuevas oportunidades de subsistencia." (el resaltado es nuestro)

b. La posición jurisprudencial antes reseñada responde a la cruda realidad colombiana resaltada en la visita realizada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a Colombia entre el 3 y 4 de diciembre de 2000. A consecuencia de la realidad percibida en tal visita, el 8 de febrero de 2001, se emitió un informe cuyos resultados a nivel de desplazamiento interno reiteran la grave situación que en esta materia se vive el país. Este informe expresa, entre otros puntos, lo siguiente:

" Durante el año 2000, la expansión, escalamiento y degradación del conflicto armado han exacerbado el problema del desplazamiento forzado. Los actores armados han continuado intensificando sus operaciones en todo el país y el desplazamiento continúa siendo una estrategia

de guerra en la lucha por el control del territorio. En la actualidad, casi la totalidad de los departamentos están afectados por este flagelo.

CODHES reporta una cifra de más de 308.000 personas desplazadas, de enero a noviembre de 2000. La cifra más alta se habría registrado en el tercer trimestre con 93.216 personas. Según esa organización, estas cifras representan un inquietante incremento, pues se sitúan alrededor de las registradas en 1998, el peor de los años, pero sin los datos de diciembre. No obstante, el problema no se circunscribe a los nuevos desplazados durante el año 2000, pues la mayoría de los desplazados de años anteriores no han visto solucionada su situación y se encuentran desempleados, con déficit alimentario, sin vivienda y en la total indigencia. Esto significa que las consecuencias del continuo incremento del número de desplazados aumenta paulatinamente la gravedad y dimensión de esta problemática. La situación constituye una emergencia humanitaria en el ámbito nacional, con posibilidades de extenderse hacia los países vecinos.

La incidencia de las amenazas de muerte, de las masacres y de los retenes sobre los desplazamientos forzados es incuestionable. Así, CODHES destacó el hecho de que durante el periodo de mayor flujo de desplazados, las 53 masacres ocurridas en ese lapso, que dejaron 285 muertos, han tenido relación directa con el abandono de los lugares de residencia.

En cuanto a la responsabilidad respecto al desplazamiento forzado, la misma fuente señaló que, durante el primer semestre de 2000, los principales responsables del desplazamiento siguieron siendo los grupos paramilitares con el 49%, seguidos por la guerrilla con un 28% y las fuerzas militares con un 5%. Este año se incrementó en forma notoria el desplazamiento causado por desconocidos, que llegó al 16%, lo cual indica que los actores armados buscan ocultar su identidad y no reivindicar los hechos de violencia que provocan desplazamiento. El Ministerio de Defensa no ha hecho público el número total de desplazamientos registrados durante el año, pero según cifras difundidas por ese despacho, de enero a junio de 2000 el 71% de los desplazamientos fueron causados presuntamente por grupos paramilitares, el 14% por grupos guerrilleros, el 15% como consecuencia de acciones de guerrilla y paramilitares y el 0,04% por agentes armados del Estado.

Los departamentos más afectados por el desplazamiento, ya sea como zonas de recepción o de expulsión, siguen siendo Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Atlántico, Magdalena y la ciudad de Bogotá. Este año el fenómeno se ha acrecentado en los departamentos de Putumayo, Nariño, Meta, Tolima y Huila. Además de la influencia de las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la impunidad que ha reinado en relación a este fenómeno, sumada a la inacción estatal en el área de la prevención, hacen que las poblaciones se desplacen frente a la orden, amenaza o a la mera presencia de actores armados como medida preventiva. La Oficina ha alertado sobre amenazas directas de desplazamientos forzados o creciente inseguridad en zonas de expulsión o de recepción, y ha solicitado al Gobierno acciones puntuales para contrarrestar dichas amenazas. Sin embargo, no ha obtenido respuestas satisfactorias por parte del Gobierno.

En cuanto a la atención de los desplazados, cabe señalar que la Red de Solidaridad Social, entidad encargada del tema, aunque tiene presencia en cada departamento, no es una estructura suficientemente descentralizada. Las representaciones regionales no han recibido suficiente delegación para la toma de decisiones, ni tampoco en el manejo de los recursos, ya que todo se gestiona a través de Bogotá. La atención de los desplazados se ha focalizado mayormente en la ayuda humanitaria de emergencia, la cual continúa en gran parte en manos de la comunidad internacional, en particular del CICR, entidad que entre enero y octubre ha proporcionado asistencia a 106.981 personas y 22.564 familias.

Es importante destacar el aumento en la cobertura del registro de los desplazados. Sin embargo sigue sin poder estimarse el desplazamiento en Colombia, en particular por la existencia del subregistro. La rigidez en la atención y las trabas burocráticas hacen que el registro se perciba, por la población afectada, más como una obstaculización para los beneficios previstos que como el instrumento para acceder a los mismos. Adicionalmente, esta situación hace que el fenómeno del desplazamiento continúe sin adquirir para el Estado la dimensión real, con las consiguientes consecuencias en la eficacia de las respuestas y en las prioridades estatales.

(...)

La Oficina sigue notando con preocupación que aún no se cuenta con un mecanismo legal idóneo para la reubicación o el retorno de los desplazados. En el presente año, gran parte de los retornos masivos de población desplazada se han desarrollado sobre la base de frágiles acuerdos con grupos armados ilegales, sin que el Estado haya cumplido sus deberes de protección y atención frente a dicha población. No se ha avanzado con los programas de soluciones duraderas urbanas ni rurales, con lo cual no se puede hablar de restablecimiento de la población en condiciones de seguridad y de sostenibilidad.

Ante la urgencia de una respuesta integral y coordinada por parte del Estado, cabe señalar que queda pendiente la conformación y funcionamiento del Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada. Lo mismo debe decirse de la creación del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia y de un sistema de alerta temprana, previstos en la Ley 387.

En septiembre, la Corte Constitucional emitió un fallo donde describe el fenómeno como "una situación de grave emergencia social" y fija términos para garantizar la ejecución de la Ley 387. Además, le solicita al Presidente de la República asumir la dirección de la política nacional en esta materia y al gobierno nacional destinar suficientes recursos para hacer frente a la emergencia (véase el capítulo VII.A). En general, el problema está fundamentalmente en la puesta en práctica de las normas y mecanismos previstos más que en la ausencia de unos y otros."

Lo anterior indica que es necesario reforzar los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

II. Configuración de facto del desplazamiento forzado y derechos derivados de tal situación

a. Noción de desplazado forzado

En la sentencia T-227/97, con ponencia de Alejandro Martínez Caballero se estudió el concepto de desplazado interno, género dentro del cual se incluye el de desplazado forzado. Al respecto se dijo:

"La descripción de "desplazados internos", es variada según la organización que la defina. En el ámbito regional, hay una caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente:

"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 causados por el hombre : conflicto

armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”.

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales : la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.

En efecto, el carácter de desplazados internos de quienes han interpuesto la presente tutela no surge tanto de la propia certificación que el Ministerio del Interior les ha dado individualmente a cada uno de los solicitantes de la acción, mediante documentos que obran en el expediente, cuanto de la realidad objetiva, fácilmente palpable porque está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían, no se debió a propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados que no solamente amenazaron la vida de los colonos de la hacienda Bellacruz, sino que les quemaron las casas y como si fuera poco ya han sido asesinados dirigentes de ese núcleo de desplazados. Tan grave es la situación que el mismo gobierno, en oportunidades, tuvo que organizar operativos muy cuidadosos para trasladar a esos damnificados hacia la capital de la República."

Por otro lado, la ley 387 de 1997, en su artículo primero, define como desplazada forzada a toda persona que se ha visto compelida 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 Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Dentro de los Principios Rectores de los Desplazados Internos, emanados de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, se entiende por desplazado interno:

*"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 no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"(el resaltado es nuestro)*

Dentro del concepto de desplazamiento interno, está incluido el de desplazamiento forzado por la violencia. Vale la pena resaltar, que en ningún momento se menciona, dentro del contenido de los principios, la necesidad de una declaración por funcionario público o privado para que se configure la situación de desplazamiento interno.

b. A pesar de la coincidencia de fondo de estas tres definiciones, la situación se ha tornado polémica cuando se entra al estudio de la noción de condición de desplazado consagrada en el decreto 2569 de 2000. Al respecto, el mencionado decreto que desarrolla la ley 387 de 1997 (art. 2) dice:

"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 libertades 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 que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, a saber:

Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y

Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que este designe a nivel departamental distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior."

Al hacer un análisis del artículo precedente surgen las siguientes preguntas: Está una persona en condición de desplazado cuando suceden los hechos consagrados en el inciso primero del artículo, o se tiene la condición de desplazado al ser declarado como tal por el Ministerio del Interior o la entidad que este delegue?

Según los conceptos de desplazado forzados consagrados en los Principios Rectores de los Desplazados Internos, la ley 387 de 1997, la jurisprudencia de esta Corporación y los conceptos rendidos por CODHES y la Comisión Colombiana de Juristas, es claro que el desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse. Cuestión diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la población en un Registro Nacional de Población Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas en el título IV del decreto 2569 de 2000 (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicación), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaración indebida a una situación de hecho.

Aplicación de la interpretación más favorable a la protección de los derechos fundamentales de los desplazados

Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contenido del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del ministerio público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios.

No se puede tener como requisito *sine qua nom* para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la "condición de desplazado" del Ministerio del Interior.

Derechos derivados de la condición de desplazado

1. La persona que ha sido desplazada de su territorio a causa de la violencia ve vulnerados una larga lista de derechos fundamentales entre los cuales se puede mencionar, entre otros, el derecho a la vida, a la paz, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la integridad personal, la dignidad humana, la educación -particularmente de los menores que se ven obligados a huir-, la vivienda en condiciones dignas. Frente a tales vulneraciones el Estado colombiano, siendo consecuente con su naturaleza de Estado Social de Derecho, tiene la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de los derechos fundamentales por este grupo poblacional. Al existir tal obligación, se genera el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana, por parte de las entidades del Estado competentes para prestar apoyo y protección.

2. Además, toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento; de ahí se derivan los derechos de justicia, verdad y reparación.

Al referirnos al derecho a la verdad entendemos que, como lo ha establecido esta Corporación en anterior jurisprudencia, se debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal, de las circunstancias del desplazamiento -agentes causantes (no sólo el grupo armado

culpable, sino también los autores intelectuales y materiales concretos), móviles de los agentes para la perpetuación del delito de desplazamiento forzado, etc... Además, como dijo la Corte Constitucional en su sentencia T-265 de 1994, la participación del perjudicado dentro del proceso penal, también hace parte del derecho a la verdad en cuanto implica conocimiento del curso del proceso y facilita la investigación por parte de los funcionarios del Estado en la medida en que las víctimas fueron testigos directos del hecho. Reafirman el derecho a la verdad los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que dicen:

"1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con los organismos internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados."

En cuanto el derecho a la justicia se debe entender que este delito no debe quedar impune. Por lo tanto, se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar por que la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito.

Finalmente, el derecho a la reparación conlleva, como lo consagra el principio 29.2 de los Principios Rectores de los desplazados internos a una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente:

"Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan"

No es justo que si no se expide la certificación por la Red de Solidaridad, se crea que una persona no tenga la condición de desplazado. Si lo válido únicamente fuera tal certificación, los derechos fundamentales de los desplazado se estarían condicionando, en cuanto a su exigibilidad al mencionado certificado.

III. Presunción de Buena Fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados

III.1. 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:

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-;

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;

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;

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.

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

Estas circunstancias implican que al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes a 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. En resumen, al desplazado debe mirarse como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.

III. 2. Implicaciones de la presunción de buena fe

En virtud de la aplicación del artículo 83 de la Carta Política, debe presumirse la buena fe en la actuación de los particulares. En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno. El exigir aportar nuevos documentos, sin que estos estén siquiera relacionados en un decreto, implica presunción de mala fe. Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región.

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.

Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.

III.3. Dificultad en la prueba de la causa del desplazamiento

Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. El desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado.

Usualmente, las causas de un desplazamientos no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar.

Unos 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.

III.4. Urgente necesidad de la utilización de formatos y criterios uniformes en la toma de declaraciones y valoraciones de las misma

La Red de Solidaridad social ha diseñado varios formatos únicos para recepción de declaración, valoración de la misma, caracterización de hogares y seguimiento de ayudas entregadas, respectivamente. Estos formatos tiene como objetivo lograr una uniformidad, mayor claridad y precisión en la el proceso de inscripción del desplazado en el Registro Unico de Población

Desplazada. Frente a la grave situación de desplazamiento que vive nuestro país es inminente la urgencia de que todos los funcionarios que según el artículo 2, inciso 2 del decreto 2569 de 2000, pueden recibir declaraciones o valorar las mismas tengan a su disposición tales formatos y reciban la capacitación para diligenciarlos en el menor tiempo posible.

Tal capacitación debe incluir la formación en los criterios de trato digno, presunción de buena fe, eficacia, celeridad en el proceso de registro y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Esto además de ser una aplicación directa de los principios de la Carta Política, implica la puesta en marcha del Formato de Valoración de Declaraciones -Manual de Diligenciamiento- del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que consagra como principios de administración de información, entre otros, la presunción de buena fe, el beneficio de la duda y celeridad del proceso. Con la aplicación obligatoria de este conjunto de principios, busca esta Corte que cesen los obstáculos en la recepción y particularmente en la valoración de los testimonios de los desplazados de la cual es una manifestación el caso de la presente tutela.

Cada día que tarde la capacitación y suministro de recursos para el proceso de registro es un día en el que la población desplazada seguirá sujeta a una doble victimización al no recibir atención por parte de la administración y en consecuencia un día en el cual la violación de derechos fundamentales que conlleva el desplazamiento se sigue perpetuando.

El objeto de la tutela

En el caso en estudio, esta Sala de Revisión encuentra evidente la vulneración de los derechos fundamentales de Cesar Iván Perea Palomino generada por la no inscripción de él y su núcleo familiar. Para el mejor estudio del caso vamos a dividir el análisis en cuatro puntos: a. La vulneración del principio de buena fe por la no inclusión del accionante en el Registro Único de Desplazados; b. La falta de correcto análisis probatorio en la actuación de la administración; c. La situación de Condoto-Chocó como causa del desplazamiento; y d. La vulneración de los derechos fundamentales del peticionario y su familia en virtud de la negativa de inclusión.

a. Se vulneró el artículo 83 de la Carta Política en el caso de la presente tutela, porque no se dio validez a lo declarado por el accionante en las declaraciones ante la Defensoría del Pueblo el nueve de noviembre de 1999 y el 19 de enero de 2000. En las mismas, el accionante declaró haber sido víctima de amenazas de paramilitares por las cuales se vio obligado a abandonar Condoto. Por su parte, los funcionarios de la Red de Solidaridad encargados de valorar la declaración, negaron la inscripción por considerar, entre otras, que Cesar Iván Perea había suministrado información falsa. Tal afirmación la sustentan en el hecho de que la Coordinación de la Unidad Territorial del Chocó de la Red de Solidaridad, no tuvo conocimiento de tal hecho. Como se dijo en la parte considerativa, al presumirse la buena fe se da una inversión de la carga de la prueba correspondiendo al funcionario administrativo que vaya a negar el registro por falsa información, el probar que tal hecho no ocurrió. El no tener conocimiento de la ocurrencia del mismo no es ni siquiera indicio de su no ocurrencia. Como se estableció en esta sentencia, en las situaciones de desplazamiento se pueden encontrar hechos silenciosos o sutiles de difícil naturaleza probatoria y no por tal dejan de ser causa justificada de desplazamiento. Por lo tanto, al no haberse desvirtuado la afirmación del accionante de una manera idónea esta es veraz por la aplicación del principio de buena fe.

b. Como si la aplicación del principio de buena fe no fuera suficiente para que se le hubiera otorgado el registro al accionante, la administración también hizo caso omiso al resto de pruebas

aportadas en el momento de la solicitud de registro. Se probó el carácter de desplazado porque además de su declaración, se anexa el certificado de desplazamiento forzado expedido por el Personero Municipal de Condoto-Chocó. Si bien este no es el funcionario que, según la reglamentación vigente, debe valorar las declaraciones rendidas para ver si una persona se debe incluir o no en el Registro Único de Desplazados, este funcionario sí forma parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Además, es evidente que el concepto emanado de un funcionario de tal naturaleza y de tal cercanía a la población donde ocurrió el desplazamiento, no debe excluirse de plano como prueba válida por el mero hecho de no encajar en los parámetros establecidos por la normatividad vigente al momento de expedirse tal concepto. Además de considerar insuficientes las declaraciones y el concepto del personero, la administración pasó por alto la promesa de compraventa de un terreno en Condoto la cual es indicio de posesión de bienes en esa población. Estas pruebas valoradas a la luz de la sana crítica permiten concluir que se probó plenamente la condición de desplazado del accionante.

Según el estudio de AFRODES, ya mencionado en el acápite de pruebas, y el concepto enviado por la Comisión Colombiana de Juristas sobre la situación de Condoto en 1999, fecha en la cual el actor se vio compelido a abandonar su territorio, no sólo Condoto, sino poblaciones que sólo se encuentran a 17.5 Kilómetros de distancia como, son Tadó e Itsmina, fueron víctimas del amenazas paramilitares que generaron desplazamiento en mediana escala. Esta cercanía territorial implica que se cree un clima de temor generalizado en los alrededores de los lugares de migración forzada. Como se observa en el análisis de agente causantes del desplazamiento, los paramilitares son los principales actores del mismo, en particular en el Chocó. Además, la principal causa de desplazamiento en el departamento de Chocó fueron las amenazas propinadas por los agentes armados; finalmente, el año en que mayores desplazamientos forzados se presentaron entre 1996 y 1999 fue en 1999. Mayor acercamiento a la certeza de los hechos de un desplazamiento es difícil de lograr.

d. Por último como se estudió en la parte considerativa, el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales, que en el caso en estudio se extiende a la vulneración de los derechos de menores que son hijos del accionante, que también se debieron haber visto favorecidos con la inclusión en el registro y la ayuda a la cual se hacen acreedores por tal inclusión. No es que el registro en si sea un derecho fundamental, pero a través del mismo se buscan mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las cuales son víctimas los desplazados.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil, del 25 de agosto de 2000 y en su lugar **CONCEDER** la tutela a Cesar Iván Perea Palomino.

SEGUNDO: ORDENAR a la Red de Solidaridad Social la inclusión de Cesar Iván Perea Palomino en el Registro Único de Población Desplazada y la consecuente prestación de los beneficios derivados del registro.

TERCERO: PREVENIR a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que en el futuro no se repitan situaciones como las que han dado motivo a esta tutela.

CUARTO: Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General