

## **Sentencia T-787/08**

Referencia: expediente T-1.883.520

Acción de tutela de Nelcy Grimaldo Guzmán en nombre propio, y en representación de su hija menor de edad, en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Territorial Meta.

Magistrado Ponente:  
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil ocho (2008).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

Dentro del trámite de revisión del fallo proferido sobre el asunto de la referencia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, Meta, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil siete (2007).

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **De los hechos y la demanda.**

1. Nelcy Grimaldo Guzmán, actuando en nombre propio, y en representación de su hija menor de edad, interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante, Acción Social) – Territorial del Meta, con el fin de obtener protección constitucional a su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado. A continuación se sintetizan los fundamentos fácticos de la demanda:

1.1 La peticionaria, quien tiene a su cargo una hija menor de edad, es desplazada de la vereda de Puerto Chispas, Inspección del Municipio de Puerto Rico (Meta), desde el veinte (20) de diciembre de dos mil seis (2006), situación que declaró ante la Personería Municipal de Puerto Rico, Meta, en los siguientes términos (Fl. 40)

*“La declarante manifiesta que salió de la vereda por constantes enfrentamientos entre la guerrilla y el ejército; además porque la guerrilla empezó a molestar a su hija Yonly Katerina, y prácticamente la estaban convenciendo para que se fuera con ellos, por ese motivo y porque la gue(rri)lla ha sido clara q(ue) todo aquel q(ue) no les (pres)te colaboración se debe ir de la vereda.*

*Por todos estos motivos se vió (sic) en la (¿?) de dejar la vereda.*

*(Ah)í –en la vereda- vivían en una finca q(ue) les había dejado un familiar para q(ue) trabajaran, (¿?) más (¿?) son: La Unión, Barranca (¿?)rado;*

*...Escuela se llama “La Unión”*

*(Sal) ían (o subían) al pueblo cada 3 meses.*

*(¿?)tud la declarante esta en arriendo (en) un cuarto y buscando trabajo”.<sup>1</sup>*

1.2 Tras valorar la declaración de la accionante, la Territorial del Meta de Acción Social decidió negarle el derecho a la inscripción en el Registro Único para la Población Desplazada (en adelante RUPD), mediante la resolución No. 7043 de 2007.

1.3 La peticionaria instauró un recurso de reposición en contra de la resolución mencionada y, a la fecha de interposición de la acción de tutela, no había recibido respuesta alguna por parte de Acción Social. A continuación se presenta el contenido del recurso (Fls. 3-5):

*“Estimado doctor por medio de la presente me permito presentar recurso de reposición a la resolución No. 50-001-7043 del 8 de mayo de 2007 donde se me niega el derecho de suscripción junto con mi hija en el Registro Único de Población Desplazada, porque me encontraba escrita (sic) en el Sisbén de Villavicencio.*

*Doctor en la fecha sí me encontraba viviendo en la vereda Puerto Chispas de Puerto Rico, Meta ya que en el momento me ubiqué en la finca la **PANGUANA** propiedad del señor Alverto (sic) Marín, no volví a salir de dicha finca ya que queda a hora y media adentro del puerto (Tití) sitio donde nos deja la canoa y en una salida que hice a Villavicencio lamentablemente me enfermé y como no tenía recursos para gastos un amigo me pidió datos y me dijo que me colaboraba y al otro día llegó con una afiliación del Sisbén y así pude recibir apoyo en el hospital me dieron los medicamentos y me regresé a la finca y no había vuelto a salir hasta que salí desplazada cuando llegué al puerto me pidieron el Sisbén y fue cuando aparecí en la base de datos de Villavicencio y es por eso claro como unos 3 meses para que me desafiliaran y poderme escribir acá y ahora ya va por 8 meses y no he recibido ninguna ayuda del Gobierno de esto puedo (sic) dar fe y certificar que sí he vivido en Puerto Chispas el señor Julio Ernesto Ramírez*

<sup>11</sup> Nota de la Sala: los apartes entre paréntesis no son claros en la copia de la declaración enviada a la Corte Constitucional; la Sala ha corregido los errores de ortografía evidentes para facilitar la comprensión de la declaración, sin modificar la puntuación original. Los apartes entre paréntesis pertenecen a la Sala.

*Presidente de la Junta (no especifica a qué junta se refiere), Ariel Raz, Fiscal, la profesora Olga Lucía de esa vereda, Wilson Muñoz, Alverto Marin dueño de la finca, le pido doctor que tenga en cuenta mis derechos constitucionales en la Ley 387 de 18 de junio de 1997 y los cuales están consagrados”<sup>2</sup>*

1.4 La peticionaria afirma que la negativa inicial, y la ausencia de respuesta de Acción Social frente al recurso interpuesto, no le permiten tener acceso a las ayudas humanitarias previstas para la población desplazada, lo que constituye una amenaza para el mínimo vital de su grupo familiar.

2. Por los hechos expuestos, la señora Nelcy Grimaldo Guzmán interpuso acción de tutela en contra de Acción Social. La demanda fue admitida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, Meta, el catorce (14) de noviembre de dos mil siete (2007).

### **Intervención de Acción Social.**

3. La entidad accionada envió un escrito extemporáneo (posterior al fallo) al juez de primera instancia, en el que indicó que la peticionaria no había acudido a la entidad para solicitar la inclusión en el RUPD ni los beneficios previstos en la política pública para la atención de la población desplazada.

En tal sentido, Acción Social señaló que *“este grupo poblacional está en la obligación de reportarse a la entidad y solicitar sus componentes, pero para el caso en concreto la accionante no atendió el procedimiento regular de solicitar ante esta entidad sus ayudas humanitarias, sino que recurrió a la presente acción de tutela, a partir de la cual esta entidad ha conocido su petición y ha procedido conforme con la ley”*.

Posteriormente, y en respuesta a un requerimiento efectuado por la Corte Constitucional<sup>3</sup>, la accionada explicó que (i) la inscripción en el registro se habría negado por (i.a) tratarse de una petición extemporánea, y (i.b) faltar a la verdad; (ii) que la resolución que le negó la inscripción fue notificada de conformidad con las prescripciones legales; y, (iii) que el recurso de reposición interpuesto por la peticionaria fue decidido mediante la resolución 50-001-7043R de 21 de noviembre de 2007, en el sentido de confirmar la decisión inicial, por considerarla ajustada a derecho, en la medida en que se fundamentó en una valoración de la declaración de la accionante conforme a las reglas de la sana crítica. (ver, *Infra. I. Antecedentes. 5 y 6. Pruebas.*)

Añadió la representante de la accionada que la función de Acción Social no es incluir (en el RUPD) a toda la población vulnerable, sino solamente

---

<sup>2</sup> Nota de la Sala: se han corregido algunos errores ortográficos evidentes. Los signos de puntuación se conservan para preservar el sentido del original.

<sup>3</sup> Auto de dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008), decretado por el Magistrado Sustanciador para mejor proveer en el presente asunto. (Ver, *infra*, Pruebas decretadas por la Corte Constitucional).

a la población desplazada, siempre que se cumplan los presupuestos legales para el efecto.

### **Fallo de primera instancia.**

4. El Juez Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, Meta, denegó el amparo a la actora, en sentencia de veintiséis (26) de noviembre de dos mil siete (2007). A continuación se presenta una síntesis de la argumentación consignada en el fallo de instancia:

(i) El problema jurídico presentado por la peticionaria se circunscribe a determinar si Acción Social le vulneró su derecho fundamental de petición al no responder el recurso de reposición presentado en contra de la resolución que negó su inclusión en el RUPD; (ii) un recurso legal, como el de reposición, no es equivalente al derecho fundamental de petición. En consecuencia, (iii) la acción de tutela es improcedente por no dirigirse a la protección de un derecho fundamental, sino a la satisfacción de un recurso legal que, además, (iv) no tiene término de respuesta de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo.

El fallo no fue impugnado.

### **Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.**

5. Mediante Auto de quince (15) de julio de dos mil ocho (2008), con el fin de obtener elementos de juicio adicionales para mejor proveer en el presente caso, el Magistrado Sustanciador decretó las siguientes pruebas:

#### *5.1 En oficio dirigido a Acción Social se solicitó:*

(i) Remitir la resolución Nro. 7043 de 2007 por la cual se negó la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada a la señora Nelcy Grimaldo Guzmán; (ii) explicar las razones por las cuales fue negada su inscripción en el RUPD; y (iii), exponer los motivos por los cuales, a la fecha de interposición de la tutela, no se había resuelto el recurso de reposición interpuesto por la peticionaria contra la decisión referida.

#### *5.2 En oficio dirigido a la peticionaria se solicitó:*

(i) Remitir a esta Corporación copia del acto administrativo que negó su inclusión en el registro, y (ii) enviar copia del derecho de petición, o la declaración original de desplazamiento realizada ante la Personería Municipal, en caso de conservar copia de tales documentos.

#### *5.3 En oficio dirigido a la Personería Municipal de Puerto Rico – Meta, se requirió un informe, así como el soporte documental, referido a:*

(i) La declaración de desplazamiento rendida por la peticionaria; (ii) las decisiones de acción social, aclarando si éstas fueron notificadas a la peticionaria; (iii) los documentos enviados a través de la Personería a Acción Social; y, (iv) cualquier información adicional que la Personería considere pertinente.

## **6. Respuesta a los requerimientos efectuados por la Corte.**

### *6.1 Respuesta de Acción Social:*

La representante de Acción Social señaló que la petición de la Señora Nelcy Grimaldo Guzmán fue negada pues, a partir de la valoración que hizo la Territorial del Meta de su declaración, no cumple con los requisitos legales para ser considerada como una persona en condición de desplazamiento interno.

Específicamente, la accionada expone que la Territorial del Meta de Acción Social comprobó que la accionante faltó a la verdad, al informar que ha residido durante los últimos tres años y medio en el Municipio de Puerto Rico, Meta, ya que al confrontar las “*diferentes bases de datos*” se verificó que fue encuestada por el Sisbén en la ciudad de Villavicencio, Meta, *el 18 de octubre de 2005*, y que tuvo acceso al régimen subsidiado, a través del Municipio de Cubarral “*desde el 15 de junio de 2006*”<sup>4</sup>.

En consecuencia, para Acción Social la solicitud de inscripción es improcedente, de acuerdo con el numeral 1° del artículo 11, del decreto 2569 de 2000, que ordena negar la inscripción cuando el interesado falte a la verdad.

En adición a lo expuesto, la entidad demandada explicó que la decisión inicial de la Territorial del Meta de Acción Social fue adoptada mediante resolución de 8 de mayo 2007, acto que fue notificado a la peticionaria de conformidad con la Ley; y aclara, además, que el recurso de reposición también fue resuelto, mediante resolución 50-001-7043R de 21 de noviembre de 2007, aunque no expresa si tal decisión fue notificada a la peticionaria.

Por último, expuso que los actos administrativos mencionados estuvieron debidamente motivados y ajustados a la ley, “*toda vez que la calidad de desplazado la adquieren quienes se encuentren dentro de las circunstancias previstas por el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, y de acuerdo con los hechos narrados (...) por la señora NELCY GRIMALDO GUZMAN (SIC), POR LA EXTEMPORANEIDAD EN SU*

---

<sup>4</sup> No es claro si en esa fecha fue encuestada por el Sisbén – Cubarral, o si accedió a un servicio específico de salud. Parece tratarse de lo segundo, pues la fuente citada por Acción Social es el Fosyga.

*DECLARACIÓN, siendo que esta no demostró fuerza mayor o caso fortuito (para justificar la tardanza)”. (Fl. 23).*

La entidad remitió copia de la resolución 50-001-7043R de 21 de noviembre de 2007<sup>5</sup>, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 50-001-7043 de 8 de mayo de 2007.

## II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de doce (12) de mayo de dos mil ocho (2008), expedido por la Sala de Selección Número cinco (5) de esta Corporación, que seleccionó este asunto para revisión.

### a. Problema jurídico planteado.

Corresponde a la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, determinar si la valoración de la declaración de desplazamiento de la

<sup>5</sup> Se transcriben algunos apartes de la resolución: “3. *Que (...) no es viable (...) efectuar la inscripción, por cuanto: la declaración resulta contraria a la verdad, de conformidad con el numeral 01 del artículo 11 del decreto 2569 del 2000. (...)*

5. *Que el 07 de septiembre de 2007, se recibió escrito mediante el cual se presenta Recurso de Reposición contra la Resolución No. 50-001-7043 expedida el 08 de mayo de 2007 en el cual se expone: “... en una salida que hice a Villavicencio lamentablemente me enfermé y como no tenía recursos para gastos un amigo me pidió datos y me dijo que me colaboraba y al otro día llegó con una afiliación del Sisben (sic) y las puede (sic) recibir apoyo en el hospital me dieron los medicamentos y me regrese a la finca (...)”*”.

“6. (...) se encontró que no es viable (...) acceder al recurso (...) por cuanto: Analizada nuevamente la declaración (...), así como los argumentos expuestos en el recurso objeto de estudio (...) se deduce que las razones esbozadas en la mencionada resolución, están acordes con la conclusión a la que se llegó, ya que una vez valorado el testimonio atendiendo las reglas de la sana crítica, así como las bases de consulta y los argumentos esgrimidos en la impugnación, se considera que carecen de asidero jurídico para entrar a variar la decisión (...)

Revisadas nuevamente las diferentes bases de datos encontramos que efectivamente la señora NELCY GRIMALDO GUZMAN aparece con sisben (sic) en la ciudad de Villavicencio – Meta, por encuesta realizada el 18 de octubre de 2005 a la dirección Carrera 32B No. 6 A- 42, motivación frente a la cual la recurrente manifiesta: “(...) en una salida que hice a Villavicencio lamentablemente me enfermé y como no tenía recursos para gastos un amigo me pidió datos y me dijo que me colaboraba y al otro día llegó con una afiliación del Sisben y las puede recibir apoyo en el hospital me dieron los medicamentos y me regrese a la finca (...)”, argumento que no es de recibo por parte de éste (sic) delegado, toda vez que los planes en salud obtenidos a través de dicha encuesta, son para personas que manifiestan ser habitantes permanentes en la ciudad respectiva, lo que nos permite deducir que la recurrente se encuentra adecuando las circunstancias por las cuales no fue inscrita inicialmente”.

“De igual forma, según la información arrojada por la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA-, se evidencia que la señora NELCY GRIMALDO GUZMÁN (SIC) igualmente registra sisben en el Municipio de Cubarral – Meta desde el 15 de junio de 2006 en virtud de la cual se afilió a la EPS Caprecom al régimen subsidiado como Cabeza de Familia en el mencionado municipio, lo que nos lleva a deducir que la recurrente a (sic) faltado a la verdad respecto de su verdadera residencia en la vereda Puerto Chispas del municipio de Puerto Rico, Departamento del Meta”.

señora Nelcy Grimaldo Guzmán efectuada por Acción Social, a partir de la cual la entidad concluyó que faltó a la verdad y le negó el derecho a ser inscrita en el RUPD, se ajustó a los criterios desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación para la aplicación de las normas relativas al Registro; o si, por el contrario, se trata de una decisión arbitraria que vulnera su derecho fundamental a ser reconocida como persona en condición de desplazamiento forzado, y obstaculiza el acceso a la ayuda humanitaria a la que tiene derecho.

Para abordar el estudio del problema señalado, esta Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento forzado; (ii) el derecho fundamental de la población desplazada a que su condición sea reconocida por el Estado; y (iii) la insuficiencia de la encuesta Sisbén<sup>6</sup> como medio de prueba de la residencia de una persona.

### **Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados. Reiteración de jurisprudencia.**

1. La Corte Constitucional ha establecido, en jurisprudencia reiterada y uniforme, que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados, al menos por las razones que a continuación se exponen:

Las personas que se encuentran en condición de desplazamiento interno forzado, han sido víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, a partir de hechos violentos, causantes de su desarraigo; además, con posterioridad a tales hechos, ven cómo la efectividad de sus derechos constitucionales continúa amenazada, debido a los obstáculos que deben superar para acceder a los servicios estatales desde una posición marginal, al punto que para esta Corporación, su situación de hecho es incompatible con el régimen constitucional<sup>7</sup>.

Si bien este Tribunal ha considerado que su situación no es atribuible a ninguna autoridad estatal en concreto<sup>8</sup>, se trata de un fenómeno en el cual la responsabilidad del Estado se encuentra comprometida<sup>9</sup>, debido al

---

<sup>6</sup> La Sala utilizará indistintamente las expresiones “encuesta Sisbén” y “encuesta del Sisbén” a lo largo de la sentencia.

<sup>7</sup> En tal sentido, la Corte declaró formalmente el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el desplazamiento forzoso en la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Ver también, sentencia T-215 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>8</sup> La Sala hace referencia al fenómeno social del desplazamiento considerado de forma global. En algunos casos, sin embargo, es posible incluso que la actividad legítima del Estado, sea causante directa del desplazamiento (vid, Sentencia T-630 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

<sup>9</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), SU-1150 de 2001 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), y T-721 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

incumplimiento del deber de protección a la vida, la dignidad y la integridad personal de todos los colombianos (Arts. 1º, 2º C.P.)<sup>10</sup>.

Por tales razones, las personas desplazadas de su territorio constituyen un grupo poblacional en extremo vulnerable, merecedor de un trato especial, de carácter preferente, por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de la población para el ejercicio de sus derechos resultan desproporcionadas o exorbitantes. En consecuencia, el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales con la urgencia debida, es la acción de tutela.

Sobre la procedencia de la acción de tutela para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades<sup>11</sup>. En una reciente decisión señaló<sup>12</sup>:

*“En suma, para la Corte, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, es la acción de tutela”.*<sup>13</sup>

En el mismo sentido, en la sentencia T-086 de 2006, precisó la Corte:

*“Es que, como se verá, por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución (...) En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”.*<sup>14</sup>

### **El derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado por parte del Estado. Reiteración de jurisprudencia.**

<sup>10</sup> En otros pronunciamientos, la Corte ha establecido que aún la acción legítima del estado puede ser causa directa de desplazamiento forzado. En este caso, sin embargo, la Sala Tercera solo desea resaltar las fuentes de las obligaciones estatales frente a los desplazados.

<sup>11</sup> Sentencias SU-150 de 2000 y T-025 de 2004, Anexo 4 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Más recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1144 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-468 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-328 de 2007 y 497 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-630 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino),

<sup>12</sup> Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

<sup>13</sup> Sentencia T-086 de 2006. (M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

<sup>14</sup> *Ibidem*. Reiterada. Esta doctrina ha sido reiterada, además, en las sentencias T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), T-364 de 2008 (Rodrigo Escobar Gil).

2. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazamiento se da cuando concurren dos factores materiales: (i) una migración del lugar de residencia, al interior de las fronteras del país, (ii) causada por hechos de carácter violento: “(s)ea 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.”<sup>15</sup>

A partir de esa concepción material del desplazamiento interno, esta Corporación ha establecido que siempre que frente a una persona determinada, concurren las circunstancias descritas, ésta tiene derecho a recibir especial protección por parte del Estado, y a ser beneficiaria de las políticas públicas diseñadas para atender el problema humanitario que representa el desplazamiento de personas por causa del conflicto armado.

3. Ahora bien. En el desarrollo de la política pública para la atención de la población desplazada, el Estado creó una suerte de censo -RUPD -, que tiene como finalidad el manejo adecuado de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento.

La Corte ha destacado como un hecho positivo la implementación del Registro, en primer lugar, porque el reconocimiento de la condición de desplazado es un derecho fundamental de las personas en tal condición, como lo indicó este Tribunal en la sentencia T-025 de 2004<sup>16</sup>; y, en segundo lugar, porque se trata de una herramienta adecuada para encauzar y racionalizar el uso de los recursos destinados a una población especialmente vulnerable. En el citado pronunciamiento señaló la Corte que quien ha sido víctima de desplazamiento “tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Criterios reiterados en las sentencias T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-740 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) T-175 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-468 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-821/07 (M.P. Catalina Botero Marino). En similar sentido, reconoció el Legislador la condición de las personas desplazadas, al establecer en el artículo primero de la Ley 387 de 1997 que: “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”.

<sup>16</sup> Ver, también, sentencia (Sentencia T-496/2007, Fundamentos, Considerandos 4 y 5).

<sup>17</sup> En el pronunciamiento citado, la Corte se basó, así mismo, en 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, Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998”. La importancia del registro ha sido

4. Sin embargo, a pesar de su importancia, el RUPD no puede convertirse en un obstáculo insalvable para la atención de la población desplazada pues, como la Corte lo ha precisado, la condición de desplazamiento forzoso y la inscripción en el RUPD son asuntos de naturaleza diferente. El estado de desplazamiento interno se constituye por circunstancias fácticas y, en consecuencia, son esas condiciones materiales las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario.

*“En suma, la situación “de desplazamiento interno”, no es algo que dependa de una decisión administrativa adoptada por la Agencia Presidencial para la Acción Social o quien hiciere sus veces. Esta Agencia se limita simplemente a constatar la existencia de tal situación, es decir, a reconocerla. Por lo tanto, si la decisión de la Agencia es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales respectivos, otra autoridad competente –como el juez de tutela– puede desvirtuarla y ordenar el reconocimiento negado”<sup>18</sup>*

5. Con todo, es claro que en el marco de las políticas públicas para la atención a la población desplazada, se estableció una relación entre la inscripción en el RUPD y la obtención de ayudas de carácter humanitario, y el acceso a planes de estabilización económica.

Por ello, la interpretación y aplicación de la normatividad relativa a la inscripción es un asunto de relevancia constitucional, motivo por el cual esta Corporación, en el ejercicio de su función de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas de desplazamiento, ha establecido *subreglas* de interpretación materia de registro en el RUPD, como se expondrá en el acápite siguiente.

### **Principios que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en materia de desplazamiento forzado. Reiteración de Jurisprudencia<sup>19</sup>.**

6. La Corte Constitucional ha decantado y sistematizado los principios que deben guiar la interpretación de las disposiciones relativas al registro en el RUPD, y ha señalado algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades encargadas de recibir y tramitar las declaraciones de quienes se dicen desplazados, para que sus decisiones respeten la condición de sujetos de especial protección constitucional que cobija a las víctimas de este fenómeno. Como pautas generales, la Corte ha expresado que:

---

resalta también en las sentencias T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

<sup>18</sup> Sentencia T-821 de 2007 (Catalina Botero Marino).

<sup>19</sup> Ver, especialmente, las sentencias T-327 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino)

(1) Las disposiciones legales deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 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<sup>20</sup>; (2) el principio de favorabilidad<sup>21</sup>; (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima<sup>22</sup>; y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.<sup>23”</sup><sup>24</sup>

Y, en lo relativo a las actuaciones de las autoridades involucradas en el manejo de las declaraciones y la inscripción en el RUPD, se ha establecido:

“(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 exigirlos<sup>25</sup>. (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 fin<sup>26</sup>. (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<sup>27</sup>. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así<sup>28</sup>; los indicios deben tenerse como prueba válida<sup>29</sup>; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el

<sup>20</sup> Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

<sup>21</sup> Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>22</sup> Sobre inversión de la carga de la prueba y aplicación del principio de buena fe en la evaluación de las declaraciones de los desplazados ha dicho la Corte: “De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que 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 una persona en situación de desplazamiento 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”. Sentencia T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>23</sup> Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>24</sup> Sentencia T-328 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>25</sup> Ver sentencias T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia T-1076 de 2005.

<sup>27</sup> Así, en la sentencia T-563 de 2005 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) señaló la Corte: “si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción”.

<sup>28</sup> Vid., Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>29</sup> Ibídem: “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.”

*solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento deben analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad<sup>30</sup>. (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 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 afectada<sup>31</sup>”.*<sup>32</sup>

Además, la Corte ha precisado que los funcionarios encargados de la recepción, evaluación y trámite de las solicitudes y declaraciones de quienes dicen ser desplazados deben tener en cuenta que las declaraciones pueden presentar inconsistencias debidas a factores culturales, educativos, y a la tensión que puede provocar el hecho mismo de verse en la obligación de presentar una declaración formal sobre hechos de violencia que los han afectado y los pueden afectar en el futuro. Así lo ha expresado la jurisprudencia constitucional:

*“Las dificultades que afrontan para acceder a la educación en las regiones afectadas por la violencia; el temor reverencial que puedan tener hacia las autoridades públicas, derivado de su tradición cultural; la reducción en su claridad y espontaneidad al rendir un testimonio formal; las secuelas de la violencia, como traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, y la inminente violación de derechos humanos provocada a partir del desplazamiento; el temor a que la denuncia de los hechos pueda poner en riesgo su seguridad”<sup>33</sup>.*

7. En adición a las pautas generales esbozadas, que deben tenerse en cuenta en todas las actuaciones en que se encuentre involucrada una persona que ha sufrido el desplazamiento violento de su lugar de residencia, la Corte se ha referido a algunas disposiciones específicas, relevantes para el análisis del problema planteado por la Sala en este proceso.

Así, en relación con el artículo 11 del decreto 2569 de 2000, disposición que establece la improcedencia del registro cuando (i) *la declaración resulte contraria a la verdad (numeral 1); (ii) existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho del desplazamiento (numeral 2); y (iii), el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de ocurridas las circunstancias que motivaron el desplazamiento (numeral 3)*, esta Corporación ha precisado:

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> En la sentencia C-047 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término comience a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

<sup>32</sup> Sentencia T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); reiterada por la T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

<sup>33</sup> Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino) Fundamento Nro. 17.

### 7.1 Sobre la primera causal relativa a “faltar a la verdad” en la declaración de desplazamiento:<sup>34</sup>

- (i) *Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno<sup>35</sup>.*
- (ii) *Si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios. En efecto, a juicio de la Corte “las contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 citado por la Red de Solidaridad Social, según el cual, la no inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error”<sup>36</sup>.*

### 7.2 Sobre el segundo supuesto para negar la inscripción, es decir, sobre la existencia de razones objetivas y fundadas para considerar que el peticionario no es una persona que hubiere sido desplazada, la Corte ha establecido:

- “(i) A la hora de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento.*
- (ii) Adicionalmente, también por la aplicación del principio de buena fe, el desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En*

<sup>34</sup> Ver, sentencias T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino) y T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>35</sup> En la Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte ordenó la inscripción en el RUPD de una persona en situación de desplazamiento por grupos paramilitares, a quien se le había negado la inclusión en tres oportunidades por no aportar pruebas de su condición e incurrir en versiones contradictorias, con base en la inversión en la carga de la prueba a partir del principio de buena fe en los casos de desplazamiento.”

<sup>36</sup> En la Sentencia T-1094 de 2004, (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte ordenó reevaluar una declaración de desplazamiento de una persona, a quien se le había denegado su inclusión en el RUPD por hallar en ella inconsistencias. La Corte encontró, igualmente, que las inconsistencias existían; sin embargo, encontró que de ellas no se derivaba necesariamente la conclusión de que el señor no era desplazado, puesto que las inconsistencias versaban sobre accidentes o circunstancias diferentes al hecho generador del desplazamiento. En semejante sentido se pronunció la Corte en la Sentencia T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Cita tomada de la T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

*efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados*<sup>37</sup>.

(iii) *En virtud del principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia*<sup>38</sup>.

7.3 Sobre la tercera causal de exclusión, es decir, la extemporaneidad de la declaración, la Corte, en sentencia de constitucionalidad C-047 de 2001<sup>39</sup>, indicó que el término de un año para realizar la declaración de desplazamiento es, en principio, razonable, pero aclaró que pueden presentarse circunstancias ajenas a la voluntad del declarante (caso fortuito, fuerza mayor) frente a las cuales la aplicación estricta de dicho plazo puede resultar desproporcionada.

En consecuencia, la Corte condicionó la exequibilidad de la disposición a que el funcionario competente estudie las circunstancias que rodean la declaración para determinar, en cada caso, si el término debe ser aplicado rigurosamente, o si debe aplicarse un criterio más amplio. Además, puntualizó la Corporación que el término debe contarse a partir del momento en que cesen definitivamente las circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito que impiden la declaración al interesado<sup>40</sup>, y que éstas deben ser analizadas a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad, y prevalencia del derecho sustancial<sup>41</sup>.

**La inscripción en el Sisbén<sup>42</sup> de un municipio diferente al de la residencia, según la declaración de desplazamiento, no puede ser el único motivo para rechazar la inscripción<sup>43</sup>.**

8. Como lo ha reiterado esta Corte en recientes fallos (sentencias T-496 de 2007<sup>44</sup> y T-630 de 2007<sup>45</sup>), el hecho de que una persona haya sido encuestada por el Sisbén en un municipio, no constituye plena prueba sobre su residencia en el mismo, sino un indicio que debe ser valorado en relación con todos los demás elementos probatorios que se presenten en cada caso. Al respecto, y en relación con las declaraciones de personas en condición de desplazamiento, precisó la Corte:

<sup>37</sup> Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>38</sup> Cita tomada de la T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

<sup>39</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>40</sup> C-047 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

<sup>41</sup> Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino). Sobre la vigencia de estos principios en todos los momentos del proceso de registro pueden verse Sentencias T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-882 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1145 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-620 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-328 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>42</sup> En este acápite, y en el estudio del caso concreto, la Sala utilizará como sinónimas, las expresiones “encuesta Sisbén”, y “encuesta del Sisbén”.

<sup>43</sup> Sentencias T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>44</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>45</sup> Sentencia T-630 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); y, en el mismo sentido, cfr sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*“En principio, la aplicación de la encuesta del Sisbén puede arrojar un indicio que puede lograr desvirtuar, prima facie, la situación de desplazamiento. Sin embargo, la Corte ha constatado que el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales – Sisbén no es un mecanismo infalible que permita una focalización y una medición exacta de las condiciones socioeconómicas de la población más pobre y vulnerable<sup>46</sup>, a pesar de que parte de estos inconvenientes fueran corregidos en las modificaciones formuladas por el Conpes Social 55 del 22 de noviembre de 2001<sup>47</sup>.*

*En decisiones anteriores, la Corte ha logrado constatar que uno de estos inconvenientes hace referencia a que no siempre las personas encuestadas por el Sisbén residen obligatoriamente y de forma permanente en el lugar en donde es aplicada la encuesta. Lo anterior ha permitido a la Corte indicar que no resulta razonable colegir que la clasificación en el Sisbén constituya una plena prueba que de forma infalible desvirtúe la condición de desplazamiento. Por el contrario, el Sisbén constituye un indicio el cual debe ser sometido a verificación, como quiera que el principio de favorabilidad al desplazado impone que la carga de la prueba para desvirtuar la situación de desplazamiento se encuentre a cargo de Acción Social”<sup>48</sup>.*

Por lo tanto, el hecho de que una persona aparezca en las bases de datos del régimen subsidiado en un municipio diferente de aquél en el que dice residir, o donde le fue realizada la encuesta Sisbén no es motivo suficiente para negar la inscripción. Se trata de un solo elemento de juicio en la valoración de la situación de desplazamiento forzado, debido a que el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales (Sisbén) aún presenta algunas fallas en su funcionamiento, recolección de la información, y adecuación de las bases de datos.

Por todo lo expuesto, al señalar las causales en las cuales el juez de tutela debe ordenar la inscripción en el registro de desplazamiento, una revisión de la misma, o una nueva declaración, la Sala ha incluido el supuesto en que la entidad encargada de la inscripción adopte como único criterio de decisión la encuesta del Sisbén. Así lo ha expresado la Corporación:

*“10. Con base en las anteriores reglas definidas por la Corte, se ha dispuesto que debe procederse a la inscripción de quien lo solicita, o la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, la recepción de una nueva declaración siempre y cuando en el caso concreto se verifique que Acción Social: i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) expidió una resolución carente de motivación para negar la inscripción; iii) ha negado la inscripción por causas imputables a la administración; iv) ha negado*

<sup>46</sup> Sobre los inconvenientes de la encuesta Sisbén como mecanismo para la focalización del gasto público social, la sentencia T-441/06 realizó un recuento jurisprudencial sobre los aspectos más sobresalientes.

<sup>47</sup> Es necesario tener en cuenta que el Sisben como instrumento de focalización del gasto público social ha tenido dos etapas: la primera, desde 1994 hasta 2001 en donde se aplicó una primera metodología formulada en los documentos Conpes 22 de 1994 y 40 de 1997. Con base en los resultados arrojados en esta primera etapa y ante la identificación de una serie de falencias de la metodología planteada se introdujeron cambios sustanciales en las variables que se venían aplicando en la encuesta y que fueron formulados en el Conpes Social 55 del 22 de noviembre de 2001.

<sup>48</sup> Sentencia T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

*la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados; v) cuando no se registra al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros; vi) **cuando la exclusión se basa exclusivamente en la aplicación de la encuesta Sisbén sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento;** vii) cuando no se ha tenido la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos que permitan controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro”. (negrillas de la Sala).*

### **Del caso concreto.**

*Del tema a desarrollar:*

1. Como se expresó al presentar el problema jurídico que ocupa a esta Sala, la revisión del caso bajo estudio consiste, primordialmente, en verificar si Acción Social aplicó debidamente el inciso 1° del artículo 11 del decreto 256 de 2000, a partir de la valoración efectuada a la declaración de la accionante. Para ello, la Sala recordará los argumentos esenciales expuestos por Acción Social, y luego evaluará sus conclusiones a partir de las *subreglas* expuestas en el acápite de “*Fundamentos*” del presente fallo.

*De los argumentos expuestos por Acción Social:*

2. De acuerdo con la intervención de Acción Social ante la Corte Constitucional, la negativa de inclusión en el registro de la peticionaria se basó en: (1) una falta a la verdad en la declaración de desplazamiento; y (2), la extemporaneidad de la declaración. La Sala abordará, en primer lugar, el estudio del segundo argumento, demostrando que carece por completo de relevancia para la adopción de la decisión final; posteriormente, estudiará a fondo el primer argumento, por considerar que en éste se encuentra el sustento de las actuaciones de Acción Social.

2.1 El argumento según el cual la declaración de la peticionaria se presentó de forma extemporánea, debe ser rechazado de plano por esta Sala, pues no fue consignado en ninguna de las resoluciones producidas por Acción Social ante la petición inicial de la actora. Pretender oponerle al ciudadano nuevos argumentos, en sede de Revisión de Tutela, evidentemente contraría el debido proceso y el derecho de contradicción. Con todo, precisa la Sala que tampoco parece ser un argumento de peso, pues basta con efectuar un simple cotejo a la declaración de la peticionaria, para concluir que ésta se llevó a cabo dentro del término legal<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> A pesar de señalar que el argumento no puede ser estudiado por ser desconocido por la accionante, la Sala considera relevante hacer esta aclaración, en la medida en que se trata de una conclusión ligera de Acción Social y no sería conveniente que en el futuro se pretendiera su validez, en tanto no fue evaluada a fondo por esta Sala.

Ahora bien. Si lo que quiere expresar la accionada es que la información consignada en la declaración no es veraz y, en consecuencia, los hechos causantes del desplazamiento pudieron ocurrir en otra fecha, haciendo extemporánea la declaración, entonces, de lo que se trata es de determinar (nuevamente) si la peticionaria faltó a la verdad y, en términos legales, si correspondía aplicar el numeral primero del artículo 11 del decreto 2569 de 2000. Entonces, es claro que la decisión de acción social gira en torno de un solo supuesto fáctico: la existencia de inconsistencias en la declaración de la Señora Grimaldo.

En lo sucesivo, la Sala se concentrará en el análisis de las inconsistencias de la declaración de la peticionaria referidas por Acción Social.

2.2 En relación con la pretendida falta a la verdad consignada en la declaración de la peticionaria ante la Personería Municipal de Puerto Rico, Meta, la evaluación efectuada por la entidad demandada se puede sintetizar como sigue:

La peticionaria aseguró residir desde hace tres años y medio en la vereda Puerto Chispas, del municipio de Puerto Rico, Meta. Sin embargo, al revisar “*diferentes bases de datos*”, la entidad accionada encontró que la señora Grimaldo aparece como encuestada por el Sisbén en el Municipio de Villavicencio, el día dieciocho (18) de octubre de dos mil cinco (2005); y, a partir de la consulta referida, parece ser que la accionante también fue encuestada con anterioridad en el municipio de Cubarral, Meta, el quince (15) de junio de dos mil seis (2006). (*Ver, Supra, I. Antecedentes; Pruebas practicadas por la Corte; 6.1*)

A partir de esos elementos de juicio, Acción Social concluyó que existe una contradicción entre la afirmación de haber residido hace más de tres años en Puerto Chispas, vereda del municipio de Puerto Rico, Meta, y la afirmación de ser residente en el municipio de Villavicencio (y/o Cubarral), que necesariamente debió efectuar la actora, pues se trata de un requisito legal para acceder a los beneficios del régimen subsidiado de seguridad social en salud, y en tanto la encuesta se efectúa entre los residentes de cada municipio.

De acuerdo con las reglas de la sana crítica y, en particular, con la lógica, la peticionaria no podía ser residente en dos municipios a la vez (si se acepta que el concepto de residencia implica permanencia en un lugar geográfico), de forma que existe una inconsistencia en su declaración.

La inconsistencia mencionada no se supera tampoco con la explicación expuesta por la señora Grimaldo en el recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión de no inclusión en el RUPD, donde señala que un conocido la ayudó para obtener atención médica de urgencia, pues su

relato no es compatible con los procedimientos legales para la realización de la encuesta referida.

Presentados los argumentos de Acción Social de esta forma, la Sala considera que, en principio, tiene razón la entidad al afirmar que su valoración es adecuada a la luz de los principios de la sana crítica. Sin embargo, como se ha expuesto ampliamente a lo largo de este fallo, las reglas de la sana crítica no son criterio suficiente para la evaluación de las declaraciones de los desplazados.

*Evaluación crítica de la actuación de Acción Social en el caso concreto.*

3. De acuerdo con lo expuesto en los *Fundamentos* de esta sentencia, en virtud a la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada, y del incumplimiento de deberes de protección por parte del Estado, las autoridades deben brindar un trato preferente a quienes alegan ostentar esa condición.

En materia de inscripción en el RUPD, este mandato se lleva a cabo mediante la aplicación del principio de favorabilidad, y a partir de la presunción de buena fe que ampara las declaraciones de desplazamiento. De la aplicación de estos principios a la valoración de las declaraciones, se deriva una inversión de la carga de la prueba de los hechos constitutivos de desplazamiento hacia la Administración. Es decir, corresponde a Acción Social demostrar la falta de veracidad de la declaración.

Además, ha resaltado la Corte que, debido a una serie de factores que afectan la espontaneidad de las declaraciones de las personas en condición de desplazamiento interno, no cualquier inconsistencia en su testimonio constituye una falta a la verdad; para dar aplicación a la consecuencia jurídica del artículo 11 del decreto 2569 de 2000, es necesario que la declaración contenga **una falta a la verdad que se refiera específicamente al hecho del desplazamiento y no a aspectos incidentales del relato.**

4. Analizada la declaración de la peticionaria no solo a partir de las reglas generales de la sana crítica, sino desde un punto de vista que incorpore los criterios interpretativos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, no es evidente que una inconsistencia en la declaración como la expresada por la accionante permita comprobar que no se trata de una persona desplazada.

Por el contrario, como lo ha expresado este Tribunal en diversas ocasiones (*Ver, Supra, Fundamento 10*), el registro en el Sisbén debe ser valorado como un indicio de la residencia de una persona, pero no como plena prueba de este hecho, regla que se justifica en que el sistema de identificación de beneficiarios aún presenta fallas en su funcionamiento,

pero también en el hecho de que existen casos de personas vulnerables que resultan inscritas en otros municipios debido a la actuación de terceros, o a fallas en el diligenciamiento de los formularios. Estas situaciones, por supuesto, se pueden dar con mayor facilidad en el caso de quienes se encuentran en situación de desplazamiento.

Además de lo expuesto, existe un elemento de juicio adicional que lleva a considerar inadecuadas las conclusiones expuestas por Acción Social. Tal como lo hizo en un fallo reciente la Sala Cuarta de Revisión<sup>50</sup>, en esta oportunidad, esta Sala verificó la base de datos del Departamento Nacional de Planeación (una fuente estatal abierta para todo el público), y al consultar bajo el documento de identidad de la peticionaria, obtuvo la siguiente información:

Tipo de Documento	Cédula Ciudadanía	Número	31006467	Submit	Nuevo
Nombre	Puntaje	Nivel	Departamento	Municipio	Modificación
NELCY GRIMALDO GUZMAN	17.2	1,00	META	PUERTO RICO	25/3/2007

Tomado de <http://www.sisben.gov.co/Portal/ConsultadePuntaje/tabid/38/language/es-ES/Default.aspx>, consultada la Cédula 31.006.467

Base de datos certificada del Departamento Nacional de Planeación. Corte, 03/03/2008.

Esta información es reveladora porque demuestra que los datos de la señora Grimaldo fueron modificados el 25 de marzo de 2007, lo que da fuerza a lo declarado en el recurso de reposición interpuesto en contra de la negativa de inclusión en el RUPD. Especialmente, en relación con el aparte en que la accionante explica que frente a una urgencia fue inscrita en Villavicencio y luego debió surtir un trámite para corregir sus datos en el régimen subsidiado:

*“... en una salida que hice a Villavicencio lamentablemente me enfermé y como no tenía recursos para gastos un amigo me pidió datos y me dijo que me colaboraba y al otro día llegó con una afiliación del Sisbén y así pude recibir apoyo en el hospital me dieron los medicamentos y me regresé a la finca y no había vuelto a salir hasta que salí desplazada cuando llegué al puerto me pidieron el Sisbén y fue cuando aparecí en la base de datos de Villavicencio y es por eso claro como unos 3 meses para que me desafiliaran y poderme escribir acá...”* (Ver, supra, Antecedentes. Pruebas practicadas por la Corte).

Pero además, en caso de darle plena veracidad a la base de datos del DNP, inmediatamente resulta que lo afirmado por Acción Social en la respuesta al recurso de reposición, y en su intervención ante esta Corporación, queda en entredicho.

En efecto, la entidad afirma haber verificado nuevamente las “*diferentes bases de datos*” al responder el recurso mencionado. Sin embargo, la respuesta del recurso de reposición (21 de noviembre de 2007) es posterior a la fecha de “*modificación*” de la clasificación en el Sisbén de

<sup>50</sup> Ver, sentencia T-156 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

la peticionaria registrada por el DNP (25 de marzo de 2007), así que las bases de datos deberían registrarla en Puerto Rico, Meta.

En este orden de ideas, también las reglas de la lógica llevan a la siguiente conclusión: ó lo que dice la base de datos del DNP no es cierto, ó lo que afirma Acción Social -o la información consignada en las bases de datos consultadas por esta entidad-, no lo es. Si se acepta lo primero, las decisiones de Acción Social quedan sin sustento fáctico; y si se acepta lo segundo, resulta reforzada la conclusión de que la encuesta del Sisbén no puede ser el único fundamento para la negativa de inscripción pues podrían presentarse inconsistencias, incluso, en las “*diferentes bases de datos*” oficiales.

De la exposición que se acaba de efectuar es posible concluir que la valoración de Acción Social fue insuficiente o inadecuada. En consecuencia, se puede aceptar que aún existe incertidumbre en relación con la declaración de la señora Grimaldo, pero esta circunstancia debió ser subsanada por Acción Social, permitiéndole aportar nuevas pruebas, como las declaraciones que la propia peticionaria enumeró en su recurso de reposición.

Por lo tanto, esta Sala de Revisión revocará el fallo de instancia y, como lo ha hecho en otras ocasiones<sup>51</sup>, ordenará a Acción Social repetir el estudio de la declaración de la accionante y de su inclusión en el RUPD.

5. Tomando en cuenta que la accionante ha solicitado la recepción de algunos testimonios (incluso de algunas autoridades de la vereda en la que afirma residir), esta Sala dispondrá que Acción Social efectúe un nuevo análisis de su situación tomando en cuenta la petición de pruebas elevada por la accionante.

La Sala también ordenará a Acción Social que en el nuevo estudio de la declaración, dé plena aplicación a las *subreglas* establecidas por la Corte para la valoración de las declaraciones de quienes afirman hallarse en condición de desplazamiento forzado, particularmente, la presunción de buena fe, el principio de favorabilidad, y el hecho de que la negativa en el registro sólo procede cuando las inconsistencias en la declaración desvirtúan claramente la ocurrencia de los hechos constitutivos del desplazamiento.

Para facilitar la recolección de las pruebas que se requieran para dar cumplimiento a este fallo, la Sala solicitará a la Personería Municipal de Puerto Rico, Meta, que brinde toda la asesoría que requiera la peticionaria y que colabore en la recepción de nuevas declaraciones, en caso de ser necesario.

---

<sup>51</sup> Sentencias T-496 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1076 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-1094 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

**Primero. REVOCAR** la sentencia de primera instancia, proferida por el Juez Promiscuo del Circuito de San Martín de los Llanos, Meta, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil siete (2007) y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos fundamentales de la accionante, Nelcy Grimaldo Guzmán.

**Segundo. ORDENAR** a la Unidad Territorial del Meta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, en el término de quince (15) días corrientes, contados a partir de la notificación de la presente decisión, realice una segunda evaluación acerca de la inclusión de la señora Nelcy Grimaldo Guzmán y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, en donde se tomarán otros elementos de juicio diferentes a los que ya fueron considerados por Acción Social, y se dará aplicación a las subreglas precisadas por la Corte Constitucional, y reiteradas en esta sentencia.

**Tercero. ORDENAR** a la Personería Municipal de Puerto Rico, Meta, que dentro del ámbito de sus competencias, brinde la asistencia necesaria a la peticionaria para la recepción de las pruebas que desee presentar ante Acción Social; se advierte a la Personería, que el término para que Acción Social tome una decisión definitiva es de quince (15) días corrientes, contados a partir de la notificación del presente fallo.

**Cuarto.- DÉSE** cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria