

República de Colombia
Rama Judicial



Distrito Judicial Administrativo de Sucre
Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo

Sincelejo, dos (2) de septiembre de dos mil trece (2013)

Referencia: Acción de Tutela
Radicado No.: 700013333006-2013-00216-00
Demandante: Gregorio Rafael Caly Madera
Demandado: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Tema: Violación del derecho fundamental al debido proceso, porque se le negó al accionante su inclusión en el RUPD afirmando que faltó a la verdad, teniendo como prueba solamente la consulta en la base de datos del censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. ANTECEDENTES.

1. 1. La demanda (fls. 1-3).

1.1.1. Partes.

Accionante. Gregorio Rafael Caly Madera, quien se identifica con la C.C. No. 6.956.670 (fl. 3).

Accionada. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien actuó por medio del señor Luis Alberto Donoso Rincón, en calidad de representante judicial de la entidad.

1.1.2. Hechos (fl. 1).

El 11 de febrero de 2009 el demandante declaró en la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, para solicitar su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

Mediante la Resolución No. 700010186 del 25 de febrero de 2009, se decidió no incluir al demandante en el Registro Único de la Población Desplazada.

Dicha resolución se le notificó el 16 de agosto de 2013.

Contra ella no interpuso recursos.

La entidad accionada le negó la inclusión en el RUPD porque su declaración resulta contraria a la verdad, como quiera que dijo que residió 30 años en la vereda Hato Nuevo del Carmen de Bolívar, pero que luego de una consulta realizada en las bases de datos del censo nacional electoral de la Registraduría, apareció inscrito en Sincelejo durante las fechas de permanencia domiciliaria en El Carmen.

La entidad accionada no fue lo suficientemente diligente para acudir a su llamado y exigirle las explicaciones del caso y que se sintetizan en que antes del desplazamiento tenía contacto permanente con la Ciudad de Sincelejo, y que un conocido suyo era registrador departamental para tal época, y fue él quien le ayudó a renovar su cédula que estaba dañada y maluca para esa fecha.

1.1.3. Pretensión (fl. 2).

El accionante solicita que dentro del término de cuarenta y ocho (48) contadas a partir de la notificación del fallo, realice una segunda evaluación, o amplíe su declaración inicial para dar las explicaciones del caso, y de verificarse que el desplazamiento se produjo, y que las condiciones persisten, se le inscriba a él y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas, y se le entregue la ayuda humanitaria hasta que dicha situación de urgencia finalice o sea superada.

1.2. Contestación de la demanda (fls. 14-20).

La entidad accionada manifestó, que el señor Gregorio Caly Madera aparece como no incluido en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD-.

Afirmó, que Acción Social en virtud de la competencia legal asignada mediante la Ley 387 de 1997 adelantó un estudio de los hechos que ocasionaron el desplazamiento del señor Gregorio Caly Madera, y determinó la no inclusión en el Registro Único de Población Desplazada RUPD, debido a que las circunstancias descritas no corresponden a los supuestos fácticos que contempla la ley; lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 1 del Decreto 2569 de 2000.

Expresó, que el acto administrativo que decidió la no inclusión se encuentra en firme dado que el accionante no interpuso los recursos de ley.

Por lo anterior, solicitó que la acción tutela sea negada.

1.3. Intervención del señor Procurador 104 Judicial 1 Administrativo (fls. 21-24).

El señor Agente del Ministerio Público conceptuó, pero lo hizo con base en supuestos de hecho diferentes de los que se expusieron en la demanda.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Se plantea en la demanda, que al accionante se le están desconociendo los derechos a la vida digna y los demás derechos conexos, ya que, mediante la Resolución No. 700010186 del 25 de febrero de 2009 expedida por Acción Social, se le negó la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

El demandante sostiene que tal decisión le desconoce derechos fundamentales, ya que la entidad accionada debió verificar con él los motivos por los que su cédula de ciudadanía estuvo inscrita en Sincelejo.

Por su parte, la entidad demandada afirma, que no existe tal vulneración, ya que, por una parte, la decisión se basó en lo dispuesto en el artículo 11 numeral 1 del Decreto 2569 de 2000, pues las circunstancias descritas en la declaración no corresponden a los supuestos contemplados en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, y, por otra parte, dicho acto administrativo se encuentra ejecutoriado, puesto que el accionante no interpuso los recursos de ley.

2.2. Se formulan como problemas jurídicos los siguientes:

¿La decisión de no incluir al accionante en el RUPD con base en que su declaración fue contraria a la verdad, teniendo como prueba la consulta en la base de datos del censo nacional electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil le vulnera los derechos fundamentales a él?

¿Es procedente la tutela de derechos fundamentales derivados de la situación anterior, no obstante que el accionante no interpuso recursos contra la resolución que le negó la inscripción?

2.3. De la condición de persona desplazada por la violencia – valoración de la declaración e inscripción en el RUPD o Registro Único de Víctimas.

La condición de persona desplazada por la violencia no la da el que ella se encuentre incluida en el Registro Único de Población Desplazada, sino que de hecho la persona esté viviendo la situación descrita en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, según el cual, “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*¹.

Sin embargo, como quiera que el Registro Único de Población Desplazada en su momento² fue la herramienta técnica que general y ordinariamente la entidad demandada utilizaba para determinar quien había sufrido el desplazamiento (art. 4. D. 2569 de 2000), la no inclusión en el RUPD, hoy en el Registro Único de Víctimas³ que cumple la función de aquél, se convierte en un obstáculo para que la persona víctima del desplazamiento forzado, acceda a las ayudas (art. 16 ibídem y arts. 62, 63, 64, 65, 156 de la Ley 1448 de 2011).

Pues bien, uno de los motivos que a la luz del art. 11, num. 1 del Decreto 2569 de 2000, y del artículo 40 numeral 2 del Decreto 4800 de 2011⁴ justificaba y justifica la no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y la no inscripción en el Registro Único de Víctimas, es que la declaración de la persona víctima del desplazamiento forzado resulte contraria a la verdad; aclara el último de los decretos mencionados, *“respecto de los hechos victimizantes”*.

No obstante, debido a la especial protección que dichas personas merecen y necesitan del Estado y de la sociedad, un juicio realizado en tal sentido por la entidad encargada de hacer la valoración, debe estar soportado en pruebas, y no solamente en el hecho de que la declaración hecha por la persona que dice ser víctima del desplazamiento forzado es contraria a la verdad; pues, este proceder no está acorde con los principios de dignidad, buena fe, confianza legítima, debido proceso y prevalencia del derecho sustancial (arts. 61 Ley 1448 de 2011, art. 37 D. 4800 de 2011).

Así las cosas, para garantizar la materialización de esos principios, en los eventos en que la entidad encargada de valorar la declaración que presenta

¹ Concordante con el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, entre otras disposiciones.

² Es decir, hasta antes de que entró a operar el Registro Único de Víctimas, dado que la Ley 1448 de 2011 dispuso que el Registro Único de Población Desplazada se mantenía hasta que sucediera esto (arts. 63, 64, 65). De todos modos, el Registro Único de Víctimas sigue cumpliendo la función del RUPD.

³ Ídem.

⁴ Reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

la persona víctima del desplazamiento forzado, encuentra que ella falta a la verdad, se le impone la carga de aducir las pruebas fehacientes, contundentes y concluyentes del porqué dicha declaración falta a la verdad.

Al respecto, la H. Corte Constitucional en la sentencia T-227 de 2012 afirmó:

“Así, se ha reiterado que la información que resulte contraria a la verdad, debe estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no puede aducirse con relación a asuntos accesorios que no desvirtúan la condición que se padece. Al respecto esta Corporación manifestó:

“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.”*⁵

En conclusión, la interpretación de la declaración de desplazamiento ha de regirse por la aplicación del principio de buena fe en favor del desplazado y, por tanto, la inversión de la carga de la prueba debe estar dirigida hacia la autoridad encargada de su inscripción y, de esta manera, la información que resulte contraria a la verdad tiene que estar vinculada con los sucesos del desplazamiento mismo y no con argumentos que en nada lo controvierten.” (Subrayas fuera del texto original).

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T 327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Ahora bien, respecto de la consulta en las bases de datos del censo nacional electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Corte Constitucional se expresó en sentencia T-447 de 2010 de la siguiente forma:

“Consultar el número de cédula de una persona con el fin de verificar la ubicación del censo electoral refleja una realidad actual que no indica que anteriormente se hayan presentado situaciones de desplazamiento.

La interpretación de la ubicación de una persona por el censo electoral no puede ser tan restrictiva, teniendo en cuenta que se pueden presentar situaciones de movilidad al interior del territorio nacional, alterando el sitio de sufragio, tales motivos exigen el análisis de cada caso concreto que indiscutiblemente no puede arrojarse la consulta a una base de datos.

Las consultas en las bases de datos no pueden ser utilizadas para arrojar consecuencias negativas para los desplazados que pretendan la inscripción en el RUPD y el análisis de la información allí contenida debe ir acompañado de otros factores que evidencien plena certeza de la ubicación, si se pretende alegar falta de conexidad entre el lugar de votación y la residencia.

Conforme a los parámetros expuestos anteriormente la Sala concluye para los casos sometidos a revisión en cuanto a la inscripción en el RUPD: i) las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamientos se basan en el principio de la buena fe de quien declara, siendo tarea a cargo de Acción Social desvirtuar, las afirmaciones allí contenidas, conduciendo a una carga de la prueba; y en el caso de existir duda sobre las declaraciones, la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción, entendiendo que el registro en el RUPD es el medio adecuado que concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento razón por la cual sus pronunciamientos sobre el reconocimiento del registro deben ser responsables y acertados para cada caso en particular; ii) que en el proceso de valoración de las declaraciones extemporáneas de acuerdo a lo previsto en el artículo 11 Decreto 2569 de 2000, Acción Social debe examinar circunstancias de modo, tiempo, lugar e incluso la condición social del declarante, situaciones que pueden incidir en la declaración tardía; iii) que la aplicación de la encuesta del Sisbén fuera de ser un argumento rebatible, no es hecho suficiente para negar la inscripción en el RUPD; iv) que las consultas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyos resultados arrojen que el documento de identidad está inscrito en el censo electoral de un municipio diferente al cual ocurrieron los

hechos de desplazamiento, no constituye plena prueba para denegar la inscripción en el registro.” Subrayas fuera del texto.

De lo anterior se destaca que, el resultado de las consultas realizadas a las bases de datos gubernamentales no constituye plena prueba para negar la inclusión al RUPD-RUV a las personas desplazadas, de manera que existiendo incongruencia entre lo afirmado por las personas que declaran su desplazamiento y lo arrojado por las bases de datos, se debe dar prevalencia a la afirmación de los primeros, en virtud del principio de la buena fe, o sustentar la negativa con otras pruebas que puedan soportar la información arrojada en las bases de datos.

2.4. De la procedencia de la acción de tutela en el caso bajo estudio.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha manifestado que la tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y la no interposición de los recursos de ley no hace improcedente este medio de defensa; así lo expresó en sentencia T-284 de 2010⁶:

“La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁷, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

(...)

Por otra parte, esta Corporación ha indicado que, de conformidad con su naturaleza jurídica, la acción de tutela es autónoma e independiente por lo que la interposición de los recursos de reposición y/o de apelación, contra los actos administrativos que supuestamente vulneren algún derecho fundamental, no se considera como un requisito previo necesario para la presentación de este mecanismo de defensa⁸. Específicamente, en los casos de la población desplazada la Corte ha considerado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos

⁶ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷ Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Sentencia T-335 de 14 de mayo de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

ordinarios como requisito para la procedencia de la acción en consideración a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y a la calidad de sujetos de especial protección que tienen quienes se encuentran en estas circunstancias⁹.”

2.5. Análisis probatorio.

Como medios probatorios en el expediente solamente están la copia de la Resolución No. 700010186 del 25 de febrero de 2009 y la copia del acta en la que consta que esa resolución se le notificó al demandante el 16 de agosto de 2013 (fls. 4-5, 7).

Con base en ello está demostrado, que el demandante presentó la declaración de su desplazamiento ante la Defensoría del Pueblo Regional Sucre el día 11 de febrero de 2009, para ser inscrito en el RUPD (fl. 4).

Mediante dicha resolución ACCIÓN SOCIAL decidió no inscribir al demandante en el RUPD.

Contra ella el accionante no interpuso los recursos.

Para sustentar la decisión de no inscribir al accionante en el RUPD, en dicha resolución Acción Social expuso los siguientes argumentos:

“Una vez valorada la declaración rendida por el señor GREGORIO RAFAEL CALY MADERA se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante en el Registro Único de Población Desplazada, por cuanto: La declaración resulta contraria a la verdad, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

Como motivación de lo anterior se expone lo siguiente: El declarante afirma haber vivido durante treinta (30) años en la Vereda Hato Nuevo jurisdicción del municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar), donde presuntamente se vio obligado a desplazarse, el día 14 de junio de 2002. Sin embargo, la consulta realizada al censo nacional electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, presenta al señor GREGORIO

⁹ Ver Sentencia T-821 de 5 de octubre de 2005 M.P. Catalina Botero Marino E

RAFAEL CALY MADERA inscrito para votar en la ciudad de Sincelejo (Sucre), durante las fechas señaladas de permanencia domiciliaria en El Carmen de Bolívar. (...)"

Es decir, el argumento jurídico que tuvo en cuenta la entidad para negarle al demandante la inclusión en el RUPD, es que él faltó a la verdad en la declaración; y para afirmar esto sostuvo, que el demandante se encontró inscrito para votar en la ciudad de Sincelejo en las fechas de permanencia domiciliaria en El Carmen de Bolívar.

En dicho acto administrativo, la entidad que lo expidió, además de la consulta en la base de datos de la Registraduría Nacional, no se apoyó en otras pruebas que le permitieran aclarar o reafirmar la situación.

La carga de la prueba de demostrar el hecho contrario a lo afirmado por el accionante en su declaración del desplazamiento recae sobre la entidad accionada, por tanto era y es ella a quien le corresponde demostrar con pruebas concluyentes y determinantes que el fenómeno de desplazamiento no ocurrió.

Sobre ello, al admitir la demanda, el juzgado le solicitó a la entidad demandada la remisión de los antecedentes administrativos de dicho acto (fls. 9-10, 12). La entidad demandada no los remitió.

2.6. En consecuencia, frente a los problemas jurídicos planteados se afirma, que la decisión de no incluir al accionante en el RUPD con base en que su declaración fue contraria a la verdad, sustentada esa afirmación únicamente en el resultado de la consulta hecha a la base de datos del censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es decir, sin analizar otras pruebas concluyentes y determinantes que demostraran que no ocurrió tal desplazamiento, le violó al demandante su derecho fundamental al debido proceso, y le amenaza los derechos conexos con la situación del desplazamiento forzado por la violencia, porque está demostrado que él presentó su declaración de desplazamiento el 11 de febrero de 2009, y que

ésta no ha sido valorada de acuerdo con la Constitución Política, la ley y la doctrina constitucional vigente sobre el tema.

Así las cosas, es procedente la tutela de dicho derecho fundamental y de los demás derechos fundamentales conexos con la situación anterior, no obstante que el accionante no interpuso los recursos contra la resolución que le negó la inscripción, ya que, él ha afirmado ante autoridad competente que es persona desplazada por la violencia, lo que a falta de prueba en contrario debe valorarse en esta instancia judicial a la luz del principio de la buena fe (art. 83 C.P.), para reconocerle la calidad de sujeto de especial protección constitucional, por lo menos hasta que se le defina en legal forma su solicitud de inclusión en el Registro Único de Población Desplazada o en el Registro Único de Víctimas.

3. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley:

3.1. Le tutela al señor Gregorio Rafael Caly Madera su derecho fundamental al debido proceso.

3.2. Deja sin efectos la Resolución No. 700010186 del 25 de febrero de 2009.

3.3. Le ordena a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, decida si incluye o no al demandante y a su núcleo familiar en el RUPD-RUV, para lo cual deberá recaudar pruebas adicionales a la consulta del censo electoral. En todo caso si las pruebas se obtienen de base de datos y ellas son contradictorias a lo declarado por el demandante, se ordena que se le dé al accionante la oportunidad de conocerlas y controvertirlas antes de tomar la correspondiente decisión.

3.4. Se le ordena a la entidad demandada, que dentro del mismo término le notifique en legal forma al demandante la decisión de fondo.

3.5. Notifíquese la presente providencia a las partes por un medio expedito y eficaz.

3.6. Si no es impugnada, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (Decreto 2591/91 art. 31 inciso 2).

Mary Rosa Pérez Herrera
Jueza