

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Octava de Revisión-

SENTENCIA T-821 DE 2007

**Ref.: T-1.642.563**

Acción de tutela interpuesta por Rosmira Serrano Quintero contra Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

**Magistrada Ponente (e)**  
CATALINA BOTERO MARINO

Bogotá, D.C, cinco (5) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta y la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial, que resolvieron la acción de tutela impetrada por Rosmira Serrano Quintero contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

### I. ANTECEDENTES

La señora Rosmira Serrano Quintero interpuso acción de tutela contra la decisión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) de no incluirla en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En su criterio, tal decisión viola sus derechos fundamentales. Fundamenta la acción en los siguientes hechos:

## Hechos

1. La actora vivía con su compañero, sus dos hijas menores, su padre y su abuelo en una pequeña finca en la vereda El Limoncito, del municipio de Aguachica, en el sur del Cesar. En el mes de septiembre del 2006, siete hombres armados llegaron a su casa, se llevaron a su compañero y asesinaron a su padre en su presencia y en presencia de su abuelo, don Francisco Becerra, de 83 años de edad. Pocos días después se desplazó con sus hijas menores a la ciudad de Cúcuta. La actora narra de la siguiente manera los hechos antes resumidos:

*“El día viernes anterior a la fecha en que me desplazé, llegaron unos hombres vestidos de negro, armados, y cogieron a mi papá y le pegaron un tiro, se quedaron dentro del rancho hasta que él murió, yo les suplicaba que me lo dejaran sacar para salvarlo, y no me dejaron, mi papá de nombre Bernardo Becerra, de 38 años de edad, padeció tres (3) horas, murió desangrado, ya que el tiro le entró por la parte de atrás de la cabeza y le salió por la frente, esto ocurrió frente a mi abuelo, FRANCISCO BECERRA, de 83 años, quien también les lloraba para que no mataran a su hijo. También estaba mi esposo, de nombre DAIRO TORRES de 27 años y a él sí se lo llevaron en ese momento, y no sé nada de su paradero. Yo no sé que grupo era, ya que iban encapuchados y vestidos de negro, en total eran 7. Mis dos hijas también se encontraban en el rancho. Ellos me dijeron que yo tenía que irme de Limoncito (vereda) porque si volvía y me encontraban, la próxima iba a ser yo. Entonces decidí dejarlo todo y venirme con mis dos hijas”<sup>1</sup>.*

Sobre los actores que originaron el desplazamiento dijo:

*“Llegaron unos hombres vestidos de negro, armados (...) yo no sé qué grupo era, ya que iban encapuchados y vestidos de negro, en total eran 7(...) PREGUNTADO: Manifieste que grupos armados al margen de la ley hacen presencia en la zona de donde viene desplazada. CONTESTO: Guerrilla (E.L.N), Águilas Negras”<sup>2</sup>.*

2. El desplazamiento a la ciudad de Cúcuta tuvo lugar el día 17 de septiembre. Algunos días después – el 3 de noviembre de 2006 - se dirigió a la Defensoría del Pueblo para declarar como persona en situación de desplazamiento.

3. El 21 de noviembre de 2006, Acción Social negó la solicitud de la actora. Para fundamentar su decisión adujo que el hogar fue víctima de la violencia (i) por personas que no lograron ser identificadas por la actora, (ii) se trató de una muerte selectiva “ya que las autoridades no confirman alteración alguna de orden público en la vereda El Limoncito durante 24 años”, (iii) no logra explicar el nacimiento de su hija Laura en Bogotá en el año 2002, (iv) ni el de su otra hija Daniela en Cúcuta el 19 de noviembre de 2005, y (v) no da suficiente información del padre de las menores. Eso – dijo en su momento la

---

<sup>1</sup> Folio 20 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 20 y 21 del expediente.

entidad accionada - es suficiente para concluir que se incurre en una de las causales para no incluir en el RUPD a una persona: “[c]uando existen razones objetivas y fundadas para concluir” que no se dan las circunstancias exigidas por la ley para ser catalogado como persona en situación de desplazamiento (Decreto 2569 de 2000, art. 11, N° 3). Esta decisión fue notificada el 2 de enero de 2007.

4. El 5 de enero de 2007, la señora Rosmira Serrano Quintero interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión. Explicó de esta manera las condiciones del desplazamiento, tratando de dar respuesta a los reparos de la entidad gubernamental:

*“La razones que me obligaron a desplazarme fueron: porque llegaron a mi casa y mataron a mi papá y se llevaron a mi marido y me dijeron que si no me iba me mataban a mi y a mis hijas, entonces yo vendí mis animales y me vine y mi abuelo no se quiso venir, lo convidé y él dijo que se quedaba que si lo iban a matar él ya había vivido. Es muy viejito y rebelde. Porque a mi papá lo mataron delante de nosotros dos. Y mi papá sufrió mucho para morir. Me tocó enterrarlo en la Finca allá porque no me dejaron sacarlo y no tenía plata para el ataúd y me tocó que hacerle uno de tabla y lo velamos en la Finca de Limoncito que queda a 3 horas de Aguachica y yo busqué a mi esposo por todos lados y no lo encontré entonces esta es la fecha y no sé nada de él y me vine el 17 de septiembre de 2006 y llegué aquí el 18 de septiembre (...) El que me crió fue mi papá y mi abuela y mi tío que a él lo mataron en Aguachica y mi nona falleció que se llamaba Blanca Ropero y mi tío se llamaba José del Carmen Ropero (...) Y cuando mataron a mi tío nos fuimos para Bogotá donde vivía un familiar de mi esposo y yo iba embarazada, allá fue donde tuve a mi hija Laura Camila Torres Serrano (...) cuando cumplí la dieta nos fuimos otra vez para Limoncito porque no teníamos trabajo, lo único que sabíamos era cosechar era fríjol, plátano, maíz, y yuca. A los 3 años salí embarazada de la niña que tengo ahorita que la tuve en la vereda con una partera por eso me tocó registrarla con testigos”<sup>3</sup>.*

5. Acción Social, mediante Resolución No. C021 del 16 de enero de 2007, decide confirmar el acto impugnado. En su criterio, no procede el registro dado que la declaración resulta contraria a la verdad. A su juicio, si bien los hechos que la actora narra pudieron suceder, su ocurrencia tuvo lugar en 2005

---

<sup>3</sup> La declaración anterior figura como sigue a folio 26 del expediente: “Las razones que me obligaron a desplazarme fueron: porque llegaron a mi casa y mataron a mi papá y se llevaron a mi marido y me dijeron que si no me iba me mataban a mi y a mis hijas entonces yo vendí mis animales y me vine y mi abuelo no se quiso venir lo convidé y él dijo que se quedaba que si lo iban a matar él ya había vivido es muy viejito y rebelde porque a mi papá lo mataron delante de nosotros dos. Y mi papá sufrió mucho para morir. Me tocó enterrarlo en la Finca allá porque no me dejaron sacarlo y no tenía plata para el ataúd y me tocó que hacerle una tabla y lo velamos en la Finca de Limoncito que queda a 3 horas de Aguachica y yo busqué a mi esposo por todos lados y no lo encontré entonces Esta es la fecha y no sé nada de él y me vine el 17 de septiembre de 2006 y llegué a Bogotá el 18 de septiembre (...) El que me crió Fue mi papá y mi abuela y mi tío que a él lo mataron en Aguachica y mi nona falleció que se llamaba Blanca Ropero y mi tío que se llamaba José del Carmen Ropero (...) Y cuando mataron a mi tío nos fuimos para Bogotá donde vivía un familiar de mi esposo y yo iba embarazada Fue donde tuve a mi hija Laura Camila Torres Serrano (...) cuando cumplí la dieta nos fuimos otra vez para Limoncito porque no teníamos trabajo lo único que sabíamos era cosechar era Frijol, Plátano, maíz, y yuca a los 3 años salí embarazada de la niña que tengo [...] que la tube en la vereda con una partera por eso me tocó registrarla con testigos”.

y no en 2006. Acción Social llega a esta conclusión al indicar que, según el registro de su segunda hija, ella nació en Cúcuta en el 2005 y, por consiguiente, si hubo desplazamiento, este se produjo en esta fecha y no en el 2006 como lo indica la actora. Al respecto dice la Agencia: “ya que usted se desplazó inmediatamente (luego de los hechos criminales) y para Cúcuta donde registró el nacimiento de su hija Daniela en noviembre de 2005”<sup>4</sup>. Esta decisión fue notificada a la actora el 14 de febrero de 2007. Contra tal decisión no se interpuso recurso alguno.

6. El 19 de febrero de 2007, la señora Rosmira Serrano Quintero interpuso verbalmente acción de tutela contra la decisión anterior. En su criterio, la no inclusión en el Registro Único de Población Desplazada vulneró sus derechos a la vida digna, al debido proceso, al amparo y protección de las personas en situación de desplazamiento. La actora explicó como sigue la presunta incongruencia que subyace a sus declaraciones: *“Como yo tengo un conocido aquí en Cúcuta que es de Aguachica, yo me comuniqué con él y él me aconsejó que viniera para acá y acá registré a mi hija con testigos porque no me la querían registrar”*<sup>5</sup>. Por otra parte, la actora afirma que acudió a la acción de tutela porque no sabía de otro mecanismo para controvertir la decisión de Acción Social. Al respecto señala que una vez decidida su solicitud, la llamaron de Acción Social *“para que pasara una carta de reposición, yo pasé la carta escrita y de ahí llamé otra vez y me dijeron que viniera y yo vine y era para darme la otra carta que me dieron y en la cual me dicen que no fui incluida por cuanto dicen que los hechos por mi narrados sí son ciertos pero que sucedieron en septiembre de 2005 y no de 2006”*. En lo relativo a la causa por la cual no interpuso recurso de apelación afirma que *“realmente, como yo no sé de leyes ni de reglamentos, pues no sé qué es eso y por eso no hice uso de ellos”*<sup>6</sup>.

7. En ejercicio de su derecho de defensa, la entidad accionada solicitó que se desestimaran las pretensiones de Rosmira Serrano Quintero. En primer lugar Acción Social señaló que *“la no coherencia entre lo declarado por la señora y la realidad fáctica de los hechos muestra supuestos contrarios a los que declaró la citada señora”*<sup>7</sup>. La incoherencia mencionada tiene como fundamento el hecho de que el Registro Civil de Nacimiento de Daniela – la hija menor de la actora - indica que ella nació en Cúcuta en noviembre 2005, *“siendo que precisamente su señora madre había declarado que para esa época ellos se encontraban en la vereda El Limoncito”*. Adicionalmente, Acción Social indica que *“la señora CLARISA CARDOZO VÉLEZ (SIC) solicitó su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada narrando hechos ocurridos hace más de un año, por cuanto la muerte del señor padre ocurrió en el año 2005 y no en el 2006 como lo pretende hacer ver”*<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Folio 7 del expediente.

<sup>5</sup> Folio 8 del expediente.

<sup>6</sup> Folios 8 y 9 del expediente.

<sup>7</sup> Folio 34 del expediente.

<sup>8</sup> Folio 35 del expediente.

## Decisiones Judiciales que se revisan

8. En la Sentencia de primera instancia se declara improcedente la acción de tutela. Según el juez de instancia en el Registro Civil de Nacimiento de Daniela, *“se evidencia que para esa fecha [noviembre de 2005] la menor, junto con su madre, se encontraba en esta ciudad [Cúcuta] con ocasión del nacimiento”* con lo que se configura *“una verdadera incongruencia entre los hechos planteados por la accionante y las pruebas aportadas”*, pues en su declaración la demandante afirma haber estado en El Limoncito para esa fecha. Adicionalmente, el juez encuentra que la controversia planteada *“escapa al Juez Constitucional de Tutela”*, dado que tal discusión debió haberse ventilado ante la Jurisdicción Administrativa. No obstante, en la medida en que la accionante no interpuso recurso de apelación y por tanto no agotó la vía gubernativa, no se dan las condiciones de procedibilidad de la acción contencioso administrativa, quedando en pie como recurso la solicitud de revocatoria directa. Dada la existencia del mencionado “recurso” el juez declara improcedente la acción de tutela interpuesta.

9. La accionante impugnó la decisión de primera instancia. Sobre la incongruencia advertida por el juez señala lo siguiente:

*“Gracias a una jornada realizada por la Registraduría en el parque Santander, en esa fecha, pude inscribir a mi hija y por medio de dos testigos, ya que mi esposo Dairo Torres está desaparecido, desde que se lo llevó un grupo de Autodefensas y no he vuelto a saber de él, aunado a esto, es complicado lo relacionado al registro de los niños ya que hay que salir hasta Aguachica Cesar, que es el sitio más cercano, por lo tanto no había realizado el registro de nacimiento de mi hija, del nacimiento de mi hija en la Vereda puede ser testigo la partera de nombre Angélica Toro, que vive allá en la Vereda, cuando eso se encontraban allí mi esposo, el abuelo Francisco Becerra, que vivíamos ahí en la finca, también puede ser testigo mi tía Maria Elena Becerra Toro, quien vive ahora en Barranca. (...) También quiero manifestar para aclarar este punto que yo fui registrada por esta razón ya después de grande y en Aguachica Cesar”<sup>9</sup>.*

10. Le corresponde conocer en segunda instancia a la Sala Civil Familia del Tribunal de Distrito Judicial, la cual decide CONFIRMAR el fallo impugnado. Según el Tribunal aún quedaba un recurso por agotar: la solicitud de revocatoria directa. La acción de tutela, entonces, es improcedente.

## Pruebas obrantes en el expediente

Obra en el expediente:

- Copia del Registro Civil de Nacimiento de la menor Daniela Serrano Quintero (NUIP 1090395633).

---

<sup>9</sup> Folio 75 del expediente.

- Copia del Registro Civil de Nacimiento de la menor Laura Camila Torres Serrano (NUIP A9F0252400).
- Copia del Registro Civil de Nacimiento de la señora Rosmira Serrano Quintero (NUIP H8H0253775).
- Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Rosmira Serrano Quintero.
- Copia de la Declaración de desplazamiento efectuada por la señora Rosmira Serrano Quintero ante la Defensoría del Pueblo de Cúcuta, Norte de Santander, del 3 de noviembre de 2006.
- Copia de la Resolución No. 1432 del 21 de noviembre de 2006 de Acción Social.
- Copia de la impugnación de la Resolución, presentada por la señora Rosmira Serrano Quintero ante la Resolución No. 1432 del 21 de noviembre de 2006 de Acción Social.
- Copia de la Resolución C021 del 16 de enero de 2007 expedida por Acción Social, mediante la cual se resuelve la impugnación de la peticionaria.
- Declaración juramentada ante notario en la que las señoras Eloína Granados Rodríguez y María Elena Becerra Roperó certifican *“TERCERO: Que conocían de vista, trato y comunicación de toda la vida BERNARDO BECERRA ROPERÓ, indocumentado, de profesión Agricultor, domiciliado en la vereda el Limoncito de aguachica (Cesar) // CUARTO: Que sabían y les consta que el señor BERNARDO BECERRA ROPERÓ, falleció el 20 de septiembre de 2006 en la vereda de Limoncito lugar en la cual fue enterrado”*

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 C.P., así como en los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de tutela relacionadas.

### Problema jurídico

2. La Corte debe resolver, en primer lugar, si en el presente caso, la acción de tutela es procedente para garantizar los derechos de la señora Rosmira Serrano Quintero. Para resolver esta cuestión, la Corte recordará la doctrina constitucional vigente sobre procedibilidad de la acción de tutela para la defensa de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. Adicionalmente, deberá establecer si procede la acción de tutela para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), cuando la persona interesada ha dejado de utilizar los recursos administrativos y judiciales a su alcance para tales efectos.

En segundo lugar, la Corte deberá estudiar si la señora Rosmira Serrano Quintero y sus dos menores hijas tienen derecho a ser reconocidas como personas en situación de desplazamiento por la violencia y, en consecuencia, a ser incluidas en el Registro Único de Población Desplazada y a los derechos que de ello se derivan. Para resolver esta cuestión la Corte deberá indagar si la decisión de Acción Social de no incluir a la actora en el RUPD tiene fundamento constitucional suficiente según la doctrina constitucional vigente.

### **Procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado**

3. La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción<sup>10</sup>. En una de las decisiones más recientes a este respecto la Corte ha señalado:

*“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 omite 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>11</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.

4. Ahora bien, en el presente caso los jueces de instancia consideraron improcedente la acción de tutela dado que la actora contaba con la posibilidad de interponer una solicitud de revocatoria directa contra la decisión impugnada. En consecuencia se pregunta la Corte si la acción de tutela puede proceder para impugnar una decisión de Acción Social que eventualmente compromete derechos fundamentales, cuando quiera que la persona interesada

---

<sup>10</sup> Una síntesis de las decisiones de la Corte en esta materia puede encontrarse en la sentencia SU-150 de 2000 y en el anexo 4 de la sentencia T-025 de 2004. Más recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

<sup>11</sup> Sentencia T-086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

haya dejado de acudir al recurso de apelación o cuando, en su defecto, cuente con la posibilidad de solicitar la revocatoria directa de la decisión.

5. La jurisprudencia de la Corte ya ha señalado que la acción de tutela no puede ser utilizada para subsanar la negligencia o la incuria de las personas que han dejado de acudir a los mecanismos ordinarios para la defensa de sus derechos. Sin embargo, la Corte ha considerado que existen casos excepcionales en los cuales resulta desproporcionado exigir a las partes el agotamiento previo de la totalidad de los recursos ordinarios – administrativos o judiciales - como condición para acudir a la acción de tutela. En particular, cuando se trata de personas secuestradas, desaparecidas, incapaces o en situaciones de extrema exclusión y vulnerabilidad, tal exigencia se convierte en una barrera desproporcionada de acceso a la administración de justicia. El presente es uno de aquellos casos.

6. La actora es una persona de escasos recursos económicos, que ha vivido en una vereda apartada, excluida de los beneficios de la educación y la cultura. Una persona que, como ella misma lo indica, desconoce absolutamente los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos. Adicionalmente carece de los medios económicos necesarios para contar con una defensa técnica adecuada. Finalmente, nunca recibió la asesoría y el acompañamiento que el Estado esta obligado a brindar a quienes han tenido que huir de la violencia para salvar sus vidas y las de sus seres queridos. En suma, ha sido absolutamente excluida de los beneficios básicos que un Estado está obligado a proveer y sin embargo, para garantizar sus derechos fundamentales, se le exige un conocimiento jurídico experto. En otras palabras, en las condiciones descritas no parece razonable sostener que la actora estaba en capacidad de interponer el recurso de apelación o la solicitud de revocatoria directa antes de acudir a la acción de tutela. Adicionalmente, ninguno de tales recursos era necesario para agotar la vía gubernativa en el presente caso.

En este sentido la actora afirma que una vez presentada su declaración en la Defensoría del Pueblo, la llamaron de Acción Social *“para que pasara una carta de reposición, yo pasé la carta escrita y de ahí llamé otra vez y me dijeron que viniera y yo vine y era para darme la otra carta que me dieron y en la cual me dicen que no fui incluida por cuanto dicen que los hechos por mi narrados sí son ciertos pero que sucedieron en septiembre de 2005 y no de 2006”*. En lo relativo a la causa por la cual no interpuso recurso de apelación afirma que *“realmente, como yo no sé de leyes ni de reglamentos, pues no sé qué es eso y por eso no hice uso de ellos”*<sup>12</sup>.

7. En cuanto a la improcedencia de la acción de tutela dada la existencia de la solicitud de la revocatoria directa, además de los argumentos anteriores cabe sostener que, al menos en el presente caso, no se trata de un recurso idóneo para la defensa efectiva de los derechos de la actora. A este respecto es preciso recordar que el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece: “La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de

---

<sup>12</sup> Folios 8 y 9 del expediente.

defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante” (Subrayas añadidas).

Como reposa en el expediente, en un primer momento el funcionario competente para valorar la declaración de la señora Rosmira Serrano Quintero *denegó* su solicitud. Interpuesto el recurso de reposición, el mismo funcionario *denegó* nuevamente su solicitud. Impetrada la acción de tutela, la entidad accionada ratificó lo dicho por ella en ambos actos administrativos y solicitó que se *denegaran* las pretensiones de la accionante. Así, parece que un recurso, como el extraordinario de revocatoria directa, en el caso que ocupa a esta Sala, carece de la eficacia para lograr la finalidad que se propone. Máxime si se advierte que la solicitud sería resuelta por la misma entidad que dictó el acto administrativo y que resolvió la reposición. Además, no es exagerado aventurar que, dada la manera como han sido interpuestos los recursos, sin la asistencia de un profesional, y en unos términos apenas ajustados a la escasa formación académica de la actora<sup>13</sup>, y tomando en cuenta su afirmación según la cual “*yo no sé de leyes ni de reglamentos*”, la solicitud de revocatoria directa hubiera podido tener resultados parecidos a los que obtuvo en primer término y en la respuesta a la reposición. En estas circunstancias, y en atención a la gravedad de la situación de desarraigo y exclusión que se encuentra viviendo la actora y sus dos hijas menores, encuentra la Corte que la acción de tutela es el mecanismo procedente para garantizar los derechos fundamentales conculcados.

En consecuencia, la Corte revocará, por esta causa, las dos decisiones de instancia estudiadas. Procede la Corporación a estudiar si la decisión de Acción Social se encuentra vulnerando los derechos fundamentales de la señora Rosmira Serrano Quintero y de sus dos hijas menores.

### **Criterios constitucionales que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripción en el registro único de población desplazada y derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento**

8. Las personas que han sido desplazadas por la violencia se encuentran en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Por tal razón, son merecedoras de un trato especial a cargo de las instituciones públicas. Dicho trato especial debe someterse a un conjunto de directrices constitucionales que esta Corte ya ha tenido oportunidad de señalar. En la presente decisión se reiterarán las directrices más importantes para resolver el caso que ocupa la atención de la Sala.

9. En primer lugar, la Corte ha señalado, con extrema claridad, que la situación de desplazamiento se adquiere no a raíz de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, sino cuando concurren dos

---

<sup>13</sup> La señora Rosmira Serrano sólo cursó hasta la secundaria.

condiciones fácticas: la causa violenta y el desplazamiento interno (que incluye tanto la expulsión del lugar de residencia como la imposibilidad de regresar). Ante la concurrencia de los hechos mencionados, la persona tiene derecho fundamental a ser reconocida como persona en situación de desplazamiento y a los derechos que de tal reconocimiento se derivan. Al respecto señaló la Corte:

“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”<sup>14</sup>.

En armonía con lo anterior, la Ley 387 de 1997, indica que la persona en condición de desplazamiento es aquella que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. En los mismos términos el artículo 2 del decreto 2569 de 2000 define la condición de desplazado por la violencia<sup>15</sup>.

10. Como se acaba de mencionar, la Corte ha considerado que si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada. En este sentido ha reiterado que el registro debe tener lugar siempre que la persona se encuentre en las condiciones materiales mencionadas dado que se trata de un acto declarativo y no constitutivo. Al respecto dijo la Corte:

“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”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sentencia T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido la Corte ha señalado: *“La condición de desplazado se adquiere pues, al estar en cualquier situación, derivada del conflicto armado interno, contraria a los derechos de las personas a permanecer pacíficamente y sin apremio alguno, en el lugar escogido para establecer sus raíces familiares, culturales, sociales y/o económicas. De lo que además se derive la necesidad de trasladarse para preservar no sólo la vida sino la tranquilidad y la armonía propias del desarrollo de la convivencia en un Estado Constitucional de Derecho.”* Sentencia T-468 de 2006.

<sup>15</sup> Este artículo indica: *“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> Sentencia T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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<sup>17</sup>. 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.

11. En segundo lugar, como lo ha señalado reiteradamente la Corte, el proceso de inscripción de una persona en el RUPD no se encuentra gobernado exclusivamente por las Leyes y los Decretos reglamentarios respectivos. Adicionalmente, deben ser tenidos en cuenta los criterios constitucionales ya sistematizados por la jurisprudencia constitucional. Los principios constitucionales que orientan la interpretación y aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre la inscripción de una persona en el RUPD pueden ser resumidos como sigue:

“La Corte ha señalado que las normas sobre desplazamiento y, en particular, las que orientan a los funcionarios encargados de diligenciar el RUPD, deben interpretarse y aplicarse a la luz de los siguientes principios<sup>18</sup>

(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<sup>19</sup> y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del

---

<sup>17</sup> En todo caso la Corte ha resaltado de manera reiterada la importante misión de Acción Social y la relevancia del RUPD como instrumento para una adecuada planeación y ejecución de políticas públicas en materia de desplazamiento forzado. En efecto, en criterio de la Corporación, la existencia y el adecuado diligenciamiento del RUPD responde a fines constitucionalmente relevantes, pues es un mecanismo adecuado para la canalización de la ayuda humanitaria de emergencia y para el diseño y ejecución ordenada de políticas públicas en la materia. No obstante, la Corte también ha puesto de presente las limitaciones y dificultades que, desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales, encuentra el mecanismo del registro tal y como opera actualmente. A este respecto se pueden confrontar las sentencias T-025 de 2005, T-327/01, T-1094/04, T-563/05, y T-328/07 entre otras.

<sup>18</sup> Sobre la aplicación de las normas en materia de registro en el RUPD a la luz de los derechos principios y valores mencionados dijo la Corte: “Desde una perspectiva distinta cabe preguntarse si con la presente providencia judicial, la Corte Constitucional ha establecido la procedibilidad de la inscripción de ciudadanos en el Registro Nacional de Desplazados, haciendo caso omiso al cumplimiento de los requisitos prescritos para ello en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000. La respuesta a esto es negativa. En el caso bajo estudio, la Corte verificó (el cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos por la Ley encontrando como ) hecho constitutivo de la vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante, la interpretación no ajustada a la Constitución que la Entidad hizo al evaluar su declaración. Dicha evaluación, como se dijo, invirtió la carga de la prueba de la ocurrencia de los hechos relatados en cabeza de la ciudadana. Cuando la existencia o inexistencia de amenaza directa debió ser en efecto demostrada por la Entidad, cosa que no ocurrió.” Sentencia T-468 de 2006.

<sup>19</sup> “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

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, 24</sup>

### **Interpretación constitucional de las causales legales y reglamentarias que dan lugar al rechazo de la inscripción de una persona en el RUPD**

12. De los cuatro parámetros mencionados en el fundamento jurídico anterior de esta decisión, se deriva una serie de consecuencias concretas a la hora de interpretar y aplicar las normas legales y reglamentarias que regulan la inscripción de una persona en el RUPD. Pasa la Corte a recordar las consecuencias de dicha aplicación.

13. El 12 de diciembre de 2000, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”. El artículo 11 del mencionado decreto contempla los motivos por los cuales le es dado a la Agencia Presidencial competente *negar* la inscripción en el RUPD. Así dice la norma en comento:

*“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado en los siguientes casos:*

- 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.*
- 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.*
- 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.*

*En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota vía gubernativa”*

<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.

<sup>22</sup> Sobre inversión de la carga de la prueba y aplicación del principio de buena fe 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.

<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

Como ya se mencionó, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, dentro de los que se encuentra el derecho a ser inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, esta Corporación ha establecido claras directrices que son condición imprescindible para la aplicación constitucionalmente correcta de dichas causales. Pasa la Corte a recordar tales directrices.

14. En lo referente a la primera de las causales mencionadas –“*cuando la declaración resulte contraria a la verdad*”- la Corte ha considerado imprescindible la aplicación de dos directrices<sup>25</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>26</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 1º 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>27</sup>.

<sup>25</sup> Sentencia T-328 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>26</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. Entre las consideraciones que hizo este Tribunal en aquella oportunidad se encuentra esta: “*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 (...) 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.*”

<sup>27</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.

Esta regla constitucional se encuentra anclada en la idea según la cual en algunos casos las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado se ven obligadas a no revelar de manera exacta y detallada todas sus circunstancias, pues pueden considerar que ello apareja un mayor riesgo para su vida o su integridad o dificultades adicionales y exorbitantes para acceder a la ayuda que necesitan de manera urgente. Son casos de extrema necesidad en los cuales el propio derecho o las autoridades encargadas de aplicarlo, no dejan a las personas en situación de desplazamiento salida distinta para satisfacer sus más elementales necesidades. En estas circunstancias, se trata de contradicciones, imprecisiones o ficciones menores que no tienen como propósito hacer fraude al derecho, al Estado o a terceros. Su único propósito es superar obstáculos desproporcionados o exorbitantes impuestos por las autoridades para poder acceder a sus derechos más básicos. En consecuencia, en las condiciones mencionadas, el reproche del Estado no puede ser desproporcionado. No pueden las autoridades negar a quien ha incurrido en esta conducta, la condición de personas en situación de desplazamiento interno ni imponerle, por ejemplo, el rigor de la ley penal, por el simple hecho de la inconsistencia en la declaración. Un Estado que actuara de esta manera estaría desconociendo sus obligaciones más elementales respecto de los sectores a los que el propio Estado ha faltado de manera radical. Por esta razón, las imprecisiones, contradicciones o ficciones detectadas en la declaración sólo son relevantes si de ellas es posible deducir, con certeza, que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. En los casos restantes, el funcionario debe limitarse a advertirle a la persona sobre las eventuales consecuencias que contrae faltar a la verdad y tomar nota de las razones que obligaron a la persona declarante a incurrir en esta conducta. En efecto, en muchos casos las versiones de estas personas pueden conducir a corregir las deficiencias del propio sistema jurídico a la hora de proteger efectivamente los derechos de los sectores más vulnerables.

15. La segunda causal que da lugar a la no inscripción en el registro se describe como sigue: *La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado en los siguientes casos: (...) (2) Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.* Sobre esta causal ha dicho la Corte lo siguiente:

(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 efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados<sup>28</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>29</sup>.

16. Finalmente resulta relevante recordar los criterios que sirven para interpretar la causal 3° antes transcrita, consistente en negar la inclusión cuando la declaración de desplazamiento haya tenido lugar un año después de ocurrido el desplazamiento. A este respecto es pertinente recordar que esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada<sup>30</sup> del artículo 16 de la Ley 418 de 1997, que condicionaba la asistencia prestada por la Red de Solidaridad Social a que la correspondiente solicitud se efectuará “dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho”. Entendió la Corte que, en principio, el plazo de un (1) año, establecido por la Ley, resultaba razonable. Sin embargo, encontró que el funcionario – administrativo o judicial – competente debería estudiar si en el caso concreto concurrían circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito que hubieran impedido la presentación oportuna de la solicitud de ayuda humanitaria. En consecuencia, la Corte declaró exequible la norma demandada bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzara a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

En todo caso, las causales de fuerza mayor y caso fortuito deben ser interpretadas a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial<sup>31</sup>. Al respecto en la Sentencia T-136 de 2007 la Corte señaló:

“En este punto, lo cierto es que la interpretación de aquello que constituye fuerza mayor o caso fortuito debe hacerse teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada. Por esta razón, el

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

<sup>29</sup> Tal fue lo que afirmó este Tribunal en la Sentencia T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra en la cual ordenó la inscripción en el RUPD de personas que habían migrado dentro de la misma municipalidad (Medellín) con motivo de los combates entre el ejército y un grupo armado ilegal en la localidad donde residían. En esta ocasión, la Corte dijo que el aparte que a continuación se subraya de la ley 387 de 1998, debía ser interpretado como comprensivo, también, como referido a las divisiones territoriales del municipio. “ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

<sup>30</sup> Sentencia C-047 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>31</sup> Sobre la vigencia de estos principios en todos los momentos del proceso de registro pueden verse Sentencias T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-1094 de 2004, T-882 de 2005, T-1145 de 2005, T-620 de 2006, T-328 de 2007.

alcance de estos conceptos debe revisarse a la luz de estas nuevas realidades que el derecho debe regular. En este sentido, lo que no resultaría admisible es una interpretación de la Ley que resulte insensible a la especial protección constitucional de la cual es objeto la población desplazada a través, por ejemplo, de la exigencia de una carga probatoria alta o desproporcionada que haga prácticamente imposible la protección del derecho.”.

En consecuencia, cuando por razones distintas a la propia voluntad del sujeto, una persona que se encuentre en situación de desarraigo y que no hubiera podido satisfacer su derecho a la reubicación, solicite la inscripción en el RUPD luego de transcurrido el año a partir de la fecha del desplazamiento, tendrá derecho a dicha inscripción<sup>32</sup>.

17. De otro lado, la Corte ha señalado que los funcionarios deben tener en cuenta, en todo momento, las razones por las cuales existen las reglas anteriores. Se trata simplemente de reconocer que las personas en situación de desplazamiento forzado merecen un trato especial por parte del Estado, dada la extrema situación de vulnerabilidad por la que atraviesan, las cargas desproporcionadas o exorbitantes que han debido soportar y el radical abandono al que han sido sometidas. En este sentido, la Corte ha señalado que al momento de valorar los hechos y el derecho aplicable, es obligación del Estado atender a las siguientes circunstancias:

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

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

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

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

---

<sup>32</sup> Sobre la vigencia de estos principios en todos los momentos del proceso de registro pueden verse Sentencias T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-1094 de 2004, T-882 de 2005, T-1145 de 2005, T-620 de 2006, T-328 de 2007.

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

Tales factores deben ser tenidos en cuenta al momento de valorar la declaración de desplazamiento forzado, ya que en su virtud pueden ser explicadas inconsistencias accidentales, narraciones apenas parciales de acontecimientos, en fin, insuficiencias informativas en lo que atañe al circunstancias de tiempo y modo del desplazamiento.

18. En aplicación de las reglas anteriores, la Corte ha ordenado bien el registro de una persona en el Registro Único de Población Desplazada ora la revisión institucional de la decisión de negar el registro<sup>33</sup>, siempre que ha verificado que Acción Social ha incurrido en alguna de las siguientes conductas<sup>34</sup>:

(1) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe<sup>35</sup>;

---

<sup>33</sup> En algunos casos la Corte no ha ordenado directamente la inscripción de la persona afectada sino la revisión de la decisión adoptada, teniendo en cuenta los nuevos argumentos de la persona y los principios que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas sobre desplazamiento forzado. Al respecto la sentencia T-1094 de 04 indica: “A pesar de que la Red en esta ocasión no ha obrado de forma arbitraria, con el fin de proteger los derechos fundamentales del núcleo familiar del indígena y de prevenir que se cause un perjuicio irremediable al accionante, la Corte concederá la acción de tutela. Esta Corporación ordenará a la Red que realice una segunda evaluación acerca de la inclusión del solicitante y su familia en el Registro Único de Población Desplazada, en la cual deberán ser incluidos elementos de juicio adicionales a los ya considerados, con el fin de que sea disipada la duda acerca de si la persona declarante es o no desplazada.”

<sup>34</sup> Al respecto ver T-328 del 2007 MP. Jaime Córdoba Triviño

<sup>35</sup> En las sentencias T-098 de 2002, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-1094 de 2004 se precisa claramente que las autoridades administrativas y los operadores jurídicos están obligados a interpretar las normas relativas al desplazamiento forzado de conformidad con los principios de favorabilidad y buena fe. Así por ejemplo, en la sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) la inscripción de una persona en el registro único de población desplazada al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe dado que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas. Así mismo, en la sentencia T-268 de 2003 la Corte ordenó el registro en el RUPD de una serie de personas que se habían desplazado dentro del mismo municipio (Medellín) a raíz de combates entre el ejército y un grupo armado ilegal en la localidad en la cual estas personas tenían sus lugares de residencia. La autoridad administrativa había negado el registro dado que, en su criterio, no era posible hablar de desplazamiento cuando la persona no ha abandonado el municipio en el cual habita. La Corte sin embargo entendió que las normas sobre desplazamiento debían interpretarse de la forma más favorable a las personas que se habían visto obligadas a huir de su localidad (en este caso la comuna 13 de Medellín) abandonando sus hogares y todos sus bienes, por razón del conflicto. En consecuencia, la expresión “localidad de residencia” debía entenderse como referida a las divisiones territoriales del municipio. En consecuencia, ordenó, entre otras cosas, que se garantizara la seguridad de los tutelantes y sus condiciones de retorno si así voluntariamente lo quisieren. Así mismo, en aplicación del principio de favorabilidad y buena fe, la Corte ha entendido que deben tenerse como verdaderas las pruebas aportadas por quien considera encontrarse en situación de desplazamiento forzado y que corresponde al Estado desvirtuar tales pruebas si considera que no son auténticas. En este sentido en la sentencia T-563 de 2005 dijo la Corte: “Por último y en concordancia con lo anterior, 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.”. Adicionalmente la Corte ha entendido que la existencia de contradicciones en la declaración de una persona que solicita ser inscrita en el RUPD no es prueba suficiente de que no se encuentra en situación de desplazamiento. Para que el Estado pueda negarse a tal inscripción se requiere que existan pruebas razonables y suficientes que desvirtúen la declaración. Al respecto ver T-1094 de 2004 citada adelante.

(2) ha exigido requisitos formales irrazonables o desproporcionados<sup>36</sup> o ha impuesto barreras de acceso al registro que no se encuentran en las normas aplicables<sup>37</sup>;

(3) ha proferido una decisión que carece de suficiente motivación<sup>38</sup>;

(4) ha negado la inscripción por causas imputables a la administración y ajenas al solicitante<sup>39</sup>;

---

<sup>36</sup> En la sentencia T-740 de 2004 la Corte ordenó el registro de una Persona en el Registro Único de Población Desplazada por considerar que la negativa de la autoridad no era razonable ni proporcionada. En este sentido, la Corte ordenó el registro de una persona que había huido de su parcela ante la amenaza de reclutamiento forzado que las FARC había hecho sobre sus hijos. Esta persona había sido beneficiaria de ayuda humanitaria y sin embargo, dado que no se había registrado en el RUPD dentro del plazo establecido por la Ley, Acción Social le suspendió toda ayuda. Al respecto dijo la Corte: “Para la Sala, el estado de desplazamiento reportado por (...) se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección.”. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-175 de 2005, en la cual ordenó la inscripción de una persona desplazada en el Registro Único de Población Desplazada pese a que la solicitud de inscripción había sido realizada de manera extemporánea dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

<sup>37</sup> En la sentencia T-215 de 2002 la Corte protege el derecho de los menores a nombre de quien se interpone la acción de tutela a ser inscritos en el Sistema Único de Población Desplazada y, por consiguiente, a recibir los derechos que les garantiza el sistema integral de protección. En este caso la Corte encuentra que vulnera la Constitución la exigencia según la cual la solicitud del registro sólo puede ser hecha por los padres o representantes legales de los menores, pues se trata de una exigencia irrazonable que establece una barrera desproporcionada de acceso al sistema de protección. Sobre la exigencia de requisitos que no han sido contemplados por norma alguna, en la sentencia T-327 de 2001, dijo la Corte: “*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.*”.

<sup>38</sup> Como ya se mencionó, en la sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) la inscripción de una persona en el registro único de población desplazada al entender que la decisión de no registrarla no se encontraba suficientemente fundamentada. En el mismo sentido, en la sentencia T-1076 de 2005, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD se había negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, la Corte observa, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Adicionalmente sostiene que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia. En el mismo sentido ver T-882 de 2005. Así mismo en la sentencia T-086 de 2006, la Corte ordenó el registro de una persona en el RUPD dado que la decisión institucional de no registrarla no se encuentra soportada en razones suficientes. Al respecto dijo la sentencia: “La Sala observa, teniendo en cuenta la declaración presentada ante el personero del municipio de Cucutilla, que de ninguno de los actos proferidos por la Red de Solidaridad Social es posible derivar con suficiente claridad las causas jurídicas o materiales que sirven de sustento o fundamento a la negativa de inscribir a la señora (...) y su familia en el Registro coordinado por esa entidad. (...) A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de la Unidad Territorial Norte de Santander de la Red de Solidaridad Social, quienes ante las posibles incoherencias presentes en la declaración (que, por cierto, la Sala no alcanza a detectar) se limitaron a expedir unas resoluciones confusas que, sin duda, no tienen la suficiente entidad para negar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada a la señora (...) y su familia”

<sup>39</sup> Adicionalmente la Corte ordenó la inscripción de distintas personas en el RUPD cuando la autoridad competente había fundado la decisión de no inscripción en el hecho de que las personas concernidas no habían enviado la respectiva declaración al Ministerio del Interior. En este sentido en la sentencia T-268 de 2003 dijo la Corte: “*Si existen, como ocurrió en el caso que da origen a la presente tutela, numerosas declaraciones ante la Defensoría del Pueblo respecto a un hecho notorio como fue el desplazamiento de 65*

(5) ha impedido que la persona pueda exponer las razones por las cuales considera que se encuentra en circunstancia de desplazamiento forzado o ejercer los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro<sup>40</sup>.

La Corte procederá a resolver el caso planteado a la luz de los criterios mencionados en los fundamentos precedentes.

### **Estudio del caso concreto**

19. Se pregunta la Corte si en el presente caso la señora Rosmira Serrano Quintero tiene derecho fundamental a la inscripción en el RUPD y a los derechos que se derivan de tal inscripción. Para tales efectos, la Corte estudiará las razones por las cuales Acción Social negó la solicitud presentada por la actora, a la luz de los criterios constitucionales antes mencionados.

20. El artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, señala que la decisión de no inscribir a una persona en el RUPD debe estar precedida de “un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota vía gubernativa”. El propio decreto asocia la decisión negativa con los medios que garantizan el derecho a un debido proceso administrativo, esto es, la motivación del acto de rechazo, la notificación del mismo y la existencia de los recursos procedentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pregunta la Corte si la motivación que precedió a la decisión de la Agencia Presidencial para la Acción Social vulnera el derecho al debido proceso de la señora Rosmira Serrano Quintero. Si así fuera se estaría frente a una de las causales de procedencia de la acción de tutela contra la mencionada decisión.

### **La decisión de negar la inclusión de una persona en el RUPD no puede estar soportada en motivaciones incoherentes e insuficientes**

---

*familias de la denominada Comuna 13 de Medellín, no puede negárseles a esos 65 núcleos familiares el calificativo de desplazados internos y las consecuencias jurídicas y prácticas que ello conlleva, con la disculpa de que no se remitió copia de las declaraciones a una oficina del Ministerio del Interior, máxime cuando esa solicitud de copia, según el citado inciso, le corresponde hacerlo, como lo dice el encabezamiento del inciso a 'la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue'. El juez de tutela no puede invocar circunstancias formales (no provenientes de omisión de los afectados) para negar la protección a derechos fundamentales de los desplazados.”. Esta doctrina se reitera en la sentencia T-563 de 2005.*

<sup>40</sup> En la sentencia T-563 de 2005 la Corte Constitucional concedió la tutela a una persona a quien le fue negado el derecho a declarar, al afirmar: “En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración”. En consecuencia ordenó a la autoridad competente tomar una nueva declaración al actor sobre los hechos que afirma dieron lugar a su desplazamiento, y efectúe su respectiva valoración para efectos de su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

21. En la primera decisión (Resolución No. 1432 del 21 de noviembre de 2006), la razón aportada por Acción Social para negar la inscripción de la actora en el RUPD fue la siguiente:

“Analizados los hechos se constató que el hogar fue víctima de la violencia por la muerte del padre por personas que Usted no identifica y que según los móviles fue selectiva ya que las autoridades no confirman alteración de orden público en la vereda Limoncito durante 24 años, no se explica el nacimiento de su hija Laura en Bogotá en el 2002, y el de Daniela en Cúcuta el 19 de noviembre de 2005 y sin información de qué padre”. En virtud de las anteriores consideraciones, la Agencia no encontró demostradas *“las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la 387 de 1997”*<sup>41</sup>.

Impugnado el acto administrativo, la entidad gubernamental negó el recurso de amparo por un nuevo motivo, distinto al alegado en la primera decisión. Esta vez encontró que la actora no podía ser incluida en el registro por cuanto: “analizados los hechos repuestos es cierto que sucedieron pero en septiembre de 2005 y no del 2006 ya que usted se desplazó inmediatamente y para Cúcuta donde registró el nacimiento de su hija Daniela en Noviembre de 2005”. En esta oportunidad la Agencia encontró configurada la primera causal del artículo 11 antes mencionado, según el cual se rechazará la solicitud: “Cuando la declaración resulte contraria a la verdad”. Según parece, Acción Social encuentra que los hechos violentos de que da cuenta la actora sucedieron en el 2005, lo mismo que su desplazamiento, y llega a esta conclusión a partir del hecho de que en el registro civil de la hija menor de la actora figura como lugar y fecha de nacimiento: “Cúcuta, noviembre de 2005”. No hay otro argumento adicional que permita justificar el aserto de Acción Social sobre la fecha del desplazamiento. En otras palabras, la única razón por la cual Acción Social sostiene que la actora se desplazó en el 2005, es porque en el registro de nacimiento de su hija menor, realizado en noviembre de 2006, se pone de presente que la niña nació en Cúcuta un año antes.

Interpuesta la acción de tutela, Acción Social solicitó denegar las peticiones de la actora. A su juicio “la no coherencia entre lo declarado por la señora y la realidad fáctica de los hechos muestran supuestos contrarios a los que declaró la citada señora”<sup>42</sup>. Al respecto indica que “la señora CLARISA CARDOZO VÉLEZ (SIC) solicitó su inclusión en el Registro Único de Población

---

<sup>41</sup> El artículo 1° de la ley 387 de 1997 así 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 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.

**PARAGRAFO.** El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.”. Por su parte, la norma citada del Decreto 2569 de 2000 dice expresamente “La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

(...) 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1o. de la ley 387 de 1997.”

<sup>42</sup> Folio 34 del expediente.

Desplazada narrando hechos ocurridos hace más de un año, por cuanto la muerte del señor padre ocurrió en el año 2005 y no en el 2006 como lo pretende hacer ver”<sup>43</sup> (Decreto 2569 de 2000, art. 11, N° 3).

22. Como se ve, en cada una de las tres oportunidades en las cuales Acción Social estudió la solicitud de la actora, le adujo un motivo – de hecho y de derecho - distinto para fundamentar su rechazo. En la primera de las resoluciones se señala que el desplazamiento no fue un desplazamiento forzado dado que no se reportan actos de grupos armados en la zona de origen o expulsora. En la segunda se indica que la actora sí se desplazó por hechos violentos pero un año antes de la fecha en la que dice haberse desplazado. En consecuencia considera que la actora faltó a la verdad. En la tercera intervención, Acción Social señala que la actora no tiene derecho a ser inscrita dado que realizó la solicitud vencido el plazo de un año a partir del momento del desplazamiento y por lo tanto por fuera del término que le dan las normas legales y reglamentarias para solicitar la inscripción. En suma, no existe en todo el proceso un solo acto en el cual se indiquen de manera completa, clara y suficiente, las razones – de hecho y de derecho - por las cuales Acción Social ha decidido que la señora Rosmira Serrano Quintero no se encuentra en situación de desplazamiento forzado.

23. Según el artículo 29 de la Carta, “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Por consiguiente, en el proceso de registro debe aplicarse una de sus exigencias mínimas, esto es, el derecho de defensa. Así, si como sucede en el caso examinado, en cada oportunidad se sorprende al administrado con una nueva razón; si no se enuncian expresamente los fundamentos normativos en que se basa el rechazo; si no se discuten debidamente las explicaciones aducidas por la actora; si la motivación resulta ininteligible o incoherente, entonces la Corte advierte que hay una violación del derecho fundamental al debido proceso, que merece la tutela judicial.

24. En el caso que se estudia, la Corte constata que la señora Rosmira Serrano Quintero no ha podido tener certidumbre acerca de cada uno de los extremos del debate planteado, pues en cada decisión la administración la sorprende con un nuevo hecho, con un nuevo fundamento jurídico y con exposiciones imprecisas y contradictorias. En esas condiciones, la defensa de los derechos resulta verdaderamente difícil.

Por tal razón, la Corte encuentra que, al menos desde esta perspectiva, las razones aducidas por la administración para no reconocer la condición de la actora, parecen, cuando menos, insuficientes. Se está entonces ante una de las hipótesis de procedibilidad de la acción de tutela, pues la entidad ha impedido que la persona pueda exponer las razones por las cuales considera que se encuentra en circunstancia de desplazamiento forzado o ejercer,

---

<sup>43</sup> Folio 35 del expediente.

materialmente, los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro<sup>44</sup>.

Ahora bien, en todo caso la Corte procede al estudio de cada una de las razones sustantivas alegadas por Acción Social para negar el registro. Se trata en este caso de indagar si tales razones responden a una aplicación constitucional de las normas pertinentes.

Se pregunta la Corte si en el presente caso Acción Social se tomó en serio los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y, por consiguiente, los criterios hermenéuticos mencionados en un acápite anterior de esta providencia. Para estudiar este punto, la Corte evaluará, a la luz de tales criterios, cada una de las razones aportadas por Acción Social para negar la inscripción de la actora y de sus hijas menores en el RUPD.

Según Acción Social la actora no se encuentra en situación de desplazamiento forzado dado que “existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997”. A juicio de la accionada, esto era así porque “analizados los hechos se constató que el hogar fue víctima de la violencia por la muerte del padre por personas que usted (la actora) no identifica y que según los móviles fue selectiva ya que las autoridades no confirman alteración de orden público en la vereda Limoncito durante 24 años, no se explica el nacimiento de su hija Laura en Bogotá en el 2002, y de Daniela en Cúcuta el 19 de noviembre de 2005 y sin información de que padre”. Se pregunta la Sala si esta motivación, a la luz de los hechos del caso, es respetuosa de las normas constitucionales que han sido mencionadas en esta decisión.

### **La falta de identificación detallada de las personas que originaron el desplazamiento no es causa para negar la inscripción en el RUPD**

25. La primera razón para la negativa reside en que la actora no identifica a las personas que asesinaron a su padre y desaparecieron a su compañero. Sin embargo, en la declaración se puede leer que la señora Rosmira Serrano Quintero relata cómo llegaron siete hombres, vestidos de negro, con sus rostros cubiertos y más adelante señala a los grupos armados ilegales que hacen presencia en dicha zona: guerrilla (E.L.N) y paramilitares (Águilas Negras). Exigir especificaciones más detalladas, resulta exagerado frente al brutal acontecimiento que relata la actora. En este punto se pregunta la Corte ¿qué otros datos puede dar la señora Rosmira Serrano Quintero para identificar a las personas que cometieron los crímenes mencionados? No parece existir ninguna otra información exigible y por lo tanto las razones

---

<sup>44</sup> En la sentencia T-563 de 2005 la Corte Constitucional concedió la tutela a una persona a quien le fue negado el derecho a declarar, al afirmar: “En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración”. En consecuencia ordenó a la autoridad competente tomar una nueva declaración al actor sobre los hechos que afirma dieron lugar a su desplazamiento, y efectúe su respectiva valoración para efectos de su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada.

aducidas por Acción Social para negar la inscripción resultan abiertamente inconstitucionales. En efecto, se trata en este evento de una decisión en virtud de la cual se exigen requisitos formales irrazonables o desproporcionados<sup>45</sup> que suponen barreras inaceptables de acceso al registro. Así, como ya lo ha dicho la Corte, se configura una violación de los derechos fundamentales de la persona solicitante y, en consecuencia, procede la acción de tutela.

**El desconocimiento o la ignorancia de las autoridades administrativas sobre la situación de violencia de la región de la cual proviene quien solicita la inscripción en el RUPD no es razón suficiente para negar tal inscripción. Obligaciones especiales de las autoridades en esta materia.**

26. En segundo término, la entidad gubernamental afirma que según los móviles del homicidio éste fue selectivo, “ya que las autoridades no confirman alteración de orden público en la vereda Limoncito durante 24 años”. Dicho razonamiento contraría los parámetros fijados por esta Corporación, la que justamente ha considerado que el desconocimiento que pueda predicarse de las autoridades en lo relacionado con un hecho de violencia no es siquiera indicio de su no ocurrencia. Efectivamente, la visibilidad de la violencia admite varias gradas: desde los acontecimientos notorios, de repercusión nacional, hasta violaciones más selectivas o invisibles, más sutiles y por ello difíciles de probar pero no por ello inexistentes.

Sin embargo, en el presente caso lo mínimo que debió hacer la autoridad fue consultar los datos del propio gobierno sobre la situación de orden público en la zona. A este respecto, no sobra mencionar que en Colombia la geografía de la violencia se construye a partir de los hechos ocurridos en los municipios y no en las veredas que los integran. En este sentido, la afirmación de Acción Social según la cual las autoridades no confirman alteración de orden público en el Limoncito “durante 24 años”, parece contrastar con la abundante información sobre violencia en el municipio de Aguachica al cual pertenece dicha vereda. Así, según el informe *Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur del Cesar*<sup>46</sup>, publicado por el Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, el municipio

---

<sup>45</sup> En la sentencia T-740 de 2004 la Corte ordenó el registro de una Persona en el Registro Único de Población Desplazada por considerar que la negativa de la autoridad no era razonable ni proporcionada. En este sentido, la Corte ordenó el registro de una persona que había huido de su parcela ante la amenaza de reclutamiento forzado que las FARC había hecho sobre sus hijos. Esta persona había sido beneficiaria de ayuda humanitaria y sin embargo, dado que no se había registrado en el RUPD dentro del plazo establecido por la Ley, Acción Social le suspendió toda ayuda. Al respecto dijo la Corte: “Para la Sala, el estado de desplazamiento reportado por (...) se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección.” En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-175 de 2005, en la cual ordenó la inscripción de una persona desplazada en el Registro Único de Población Desplazada pese a que la solicitud de inscripción había sido realizada de manera extemporánea dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

<sup>46</sup> Cfr., [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/04\\_publicaciones/confluencia.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/04_publicaciones/confluencia.pdf), consultado el 26 de septiembre de 2007.

de Aguachica<sup>47</sup>, ha sido escenario de confrontaciones armadas permanentes entre la Fuerza Pública, las guerrillas y los grupos paramilitares, desde fines de la década de los sesenta hasta la actualidad. Incluso hoy, con posterioridad a la desmovilización del Bloque Norte y del Bloque Central Bolívar, la violencia en la zona continúa, debido a la presencia cada vez mas clara de grupos paramilitares a los que el informe citado se refiere como “*una estructura delincuenciales denominada las Águilas Negras*”<sup>48</sup>, cuya presencia se ha identificado, entre otros, en el municipio de Aguachica<sup>49</sup>. Concretamente, el informe señala lo siguiente:

*“Se debe resaltar que además de estos dos espacios, en los últimos años existió un área de encuentro y de fricción entre los dos bloques, el BCB y el BN, también entre Cesar y Norte de Santander, que ayuda a explicar violencias recientes, particularmente en el municipio de Aguachica, Cesar, a lo cual se debe agregar las disputas sostenidas entre el bloque Norte de las AUC y el ELN y las Farc, particularmente en las zonas intermedias y altas, donde se presentaron muy variados niveles de confrontación entre estas agrupaciones armadas”<sup>50</sup> (Subrayas añadidas).*

Especialmente, el informe de la Vicepresidencia alude al Municipio de Aguachica en los siguientes términos:

*“Caso especial es el de Aguachica, sobre el que conviene profundizar por las connotaciones que ha adquirido la violencia reciente. (...) Reconstruyendo lo ocurrido, se tiene que a mediados de los años noventa, los homicidios se incrementan como resultado de la presión de las autodefensas hacia sectores de la población percibidos como apoyos de la guerrilla. (...)*

*Por otra parte, a partir de 2000, se registran cambios en el interior de los grupos de autodefensa, pues las agrupaciones que existían anteriormente quedaron articuladas alrededor de dos bloques regionales, que coincide con un descenso en los homicidios, síntoma de que las autodefensas lograron implantarse en el municipio. [...] En este municipio tuvieron expresión dos grupos de autodefensas hasta su desmovilización. Por el norte, presionó el bloque Norte de las AUC que contó recientemente con alias Omega, que coordinaba esta agrupación en Aguachica, y que a la postre se desmovilizó. Este grupo asimiló las autodefensas del Sur del Cesar que son las que tenían mayor tradición en la región. Esta agrupación tuvo más fuerza en el extremo sur, sin embargo*

---

<sup>47</sup> Según el informe *Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur del Cesar*, “[e]l centro económico por excelencia de esta zona es Aguachica, donde convergen intereses que tienen asiento en el sur de Bolívar, el Catatumbo y la provincia de Ocaña, así como todo el sur del departamento del Cesar”, Cit., pág. 12.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pág. 25.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, pág. 6.

*incidió en buena parte del sur del Cesar y el occidente de Norte de Santander. (...).*

*Los asesinatos disminuyeron desde 2001, no obstante volvieron a incrementarse desde 2004. (...) En 2005, la situación se volvió preocupante. (...) Ocurrieron igualmente algunas masacres. El 21 de julio, personas no identificadas atacaron a cinco personas que venían del sur de Bolívar, asesinando a una mujer embarazada, a su esposo, a un hermano y dejando a un menor herido. (...) El pico se presenta en enero con 19, en marzo acaecieron 17, y a partir de mayo ocurren un promedio de seis por mes<sup>51</sup>.(...)*

Por otra parte, en un documento publicado por ACNUR, *Ciudadanía y Población en Situación de Desplazamiento Interno Forzado en el Magdalena Medio*, se cita la siguiente información de la Personería de Aguachica, que contradice abiertamente lo dicho por la Agencia Presidencial:

*“Según información de la Personería Municipal de Aguachica, las zonas expulsoras durante el año 2004 y el 2005 para el municipio de Aguachica, son: Durante el año 2004, las veredas Honduras, Caño Caracolí, La Yegüera, Santa Rosa de Caracolí, El Limoncito, Palmira, Boquerón, Yegüerita, Las Piñas, Lucaical, Puros Saltos, Cerro Redondo y Las Piñas”(Subrayas añadidas).*

Finalmente, según información oficial de la Fuerza Pública, durante los últimos años se han presentado combates entre el ejército y la guerrilla (ELN) en la vereda El Limoncito del municipio de Aguachica, sur del Cesar. Así por ejemplo, en la información más reciente, se indica que “Tropas adscritas a la Segunda División del Ejército rescataron a un ciudadano secuestrado y desarticularon una cuadrilla del ELN, en una serie de operaciones ofensivas desarrolladas en su jurisdicción. En la primera acción, desarrollada en la vereda El Limoncito del municipio de Aguachica, Cesar, soldados de la Quinta Brigada rescataron al señor Darío Mantilla Blanco, quien había sido secuestrado el pasado 12 de agosto en la vía Bucaramanga-Ocaña, por la cuadrilla Camilo Torres”<sup>52</sup>.

27. La información oficial parcialmente transcrita da cuenta de los niveles de violencia en el municipio al cual pertenece la vereda de la cual proviene la actora. En este sentido, sostener que en los últimos 24 años no se han reportado problemas de orden público en dicha zona es claramente desconocer hechos notorios y permanentemente reportados, incluso, por el propio Gobierno. Así, la afirmación de Acción Social en virtud de la cual se niega la inscripción de la actora en el registro no sólo vulnera el derecho a la verdad del cual es titular la señora Rosmira Serrano Quintero, sino que carece de cualquier fundamento empírico. Por lo tanto, se está ante una nueva violación

<sup>51</sup> *Ibíd*em, págs. 63 a 69.

<sup>52</sup> Cfr. <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=73202>, consultado el 26 de septiembre de 2007.

de los derechos fundamentales de la actora por tratarse de una decisión que carece en absoluto de motivación<sup>53</sup>.

28. Adicionalmente, la entidad gubernamental le formula a la actora el reparo de no dar cuenta cabal del nacimiento de sus hijas en lugares diferentes al Limoncito, puesto que su hija Laura Camila había nacido en Bogotá en 2001 y Daniela en Cúcuta en 2005. Empero, a juicio de la Corte, esas explicaciones hubieran sido innecesarias, dado que era verdaderamente posible dar a luz a sus dos hijas en esas municipalidades en 2001 y 2005 y presenciar la muerte de su señor padre en 2006 acompañada de la amenaza que fue motivo de desplazamiento. En efecto, nada se opone a entender que una persona pueda vivir en una vereda y dar a luz a su hija en otro municipio. Una interpretación de los hechos a la luz del principio de favorabilidad y de buena fe hubiera permitido llegar a esta decisión.

Sin embargo, admite la Corte que en este caso la Agencia hubiera podido solicitar algunas explicaciones con el fin de determinar si efectivamente se estaba ante una persona afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado. En todo caso, lo cierto es que, en principio, éstas explicaciones, en virtud de los principios de eficacia y celeridad, deben ser pedidas al momento en el cual la persona rinde la declaración, de manera tal que no se dilate el proceso de reconocimiento de la condición de la persona afectada.

### **Las inconsistencias en el registro civil de nacimiento de un menor que se ha visto obligado a desplazarse con sus padres, no es razón suficiente para negar el registro del núcleo familiar en el RUPD**

29. Finalmente, en la respuesta al recurso de reposición y en la intervención ante el juez de tutela, Acción Social señala que la razón por la cual no procede a inscribir a la actora en el RUPD es porque, en su criterio, los hechos narrados por Rosmira Serrano sí ocurrieron, pero en 2005 y no en 2006. En consecuencia, en la decisión sobre el recurso de reposición, Acción Social

---

<sup>53</sup> Como ya se mencionó, en la sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) la inscripción de una persona en el registro único de población desplazada al entender que la decisión de no registrarla no se encontraba suficientemente fundamentada. En el mismo sentido, en la sentencia T-1076 de 2005, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD se había negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, la Corte observa, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Adicionalmente sostiene que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia. En el mismo sentido ver T-882 de 2005. Así mismo en la sentencia T-086 de 2006, la Corte ordenó el registro de una persona en el RUPD dado que la decisión institucional de no registrarla no se encuentra soportada en razones suficientes. Al respecto dijo la sentencia: “La Sala observa, teniendo en cuenta la declaración presentada ante el personero del municipio de Cucutilla, que de ninguno de los actos proferidos por la Red de Solidaridad Social es posible derivar con suficiente claridad las causas jurídicas o materiales que sirven de sustento o fundamento a la negativa de inscribir a la señora (...) y su familia en el Registro coordinado por esa entidad. (...) A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de la Unidad Territorial Norte de Santander de la Red de Solidaridad Social, quienes ante las posibles incoherencias presentes en la declaración (que, por cierto, la Sala no alcanza a detectar) se limitaron a expedir unas resoluciones confusas que, sin duda, no tienen la suficiente entidad para negar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada a la señora (...) y su familia”

encuentra que esta inconsistencia da lugar a la primera causal de rechazo de la inscripción, esto es, que la señora Rosmira Serrano Quintero ha faltado a la verdad. Sin embargo, en su intervención ante el juez de tutela, señala que el hecho de que la actora se hubiere desplazado en el 2005, hace que concurra la tercera causal de rechazo de la inscripción, esto es, que ha transcurrido más de un año entre el desplazamiento y la solicitud.

30. La premisa de la cual parte la argumentación de la Agencia es que la actora se desplazó en el 2005. A esta conclusión arriba luego de consultar el registro civil de Daniela, la hija menor de la actora. El registro fue hecho en la ciudad de Cúcuta en noviembre de 2006. Según dicho instrumento, Daniela nació en Cúcuta un año antes, es decir, en noviembre de 2005. En consecuencia, para Acción Social el hecho de que la menor hubiere nacido en Cúcuta en el 2005 demuestra, con absoluta claridad, que la actora no pudo desplazarse con sus dos hijas de la Vereda El Limoncito, en septiembre de 2006.

31. Ciertamente, el Registro Civil de la menor Daniela Alexandra Serrano Quintero contiene la información de que su lugar de nacimiento es Cúcuta, y que la fecha del mismo es noviembre 11 de 2005. Pero de allí no podría deducirse que es imposible un desplazamiento desde Aguachica hacia Cúcuta en septiembre de 2006. No es en absoluto inverosímil que una persona dé a luz en Cúcuta en noviembre de 2005 y regrese a su lugar de residencia para luego ser desplazada de dicho lugar, un año más tarde. Vistas así las cosas, los motivos aducidos por Acción Social resultan insuficientes.

32. Ahora bien, la propia peticionaria señala que su hija Daniela nació “en la vereda con una partera”; es decir, en el Limoncito y no en Cúcuta. Por las razones que acaban de ser expresadas, esta afirmación no demuestra que la accionante no se encuentre en situación de desplazamiento forzado por la violencia. Sin embargo sí pone de presente una inconsistencia entre los datos que reposan en el Registro Civil de Nacimiento y los que la propia actora afirmó en el Recurso de reposición contra el acto administrativo de Acción Social. Con todo, dicha inconsistencia puede tener varias explicaciones razonables. En estos casos, Acción Social, lejos de estar autorizada para rechazar la solicitud, debe indagar por los posibles motivos de dicha inconsistencia de forma tal que pueda descartar que se trate de un hecho accidental que en nada influya en las circunstancias generadoras del desplazamiento. Al respecto, como ya se mencionó, la presunción de buena fe supone una inversión de la carga de la prueba de forma tal que no basta, por ejemplo, la simple contradicción de algunos hechos, para que pueda presumirse que la persona miente respecto a su situación.

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>54</sup>. Adicionalmente,

---

<sup>54</sup> Como ya se mencionó, 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 a causa del accionar de grupos paramilitares, a quien se le había negado la inclusión en tres oportunidades por no aportar pruebas de su

como se señaló en un fundamento anterior de esta decisión, si el funcionario competente advierte incompatibilidades 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<sup>55</sup>.

No puede perderse de vista que lo que está de por medio en estos casos es, precisamente, la protección de los derechos esenciales de personas puestas en estado de extrema vulnerabilidad, lo cual obliga a las autoridades públicas a ser particularmente diligentes en su misión constitucional de garantizar los derechos fundamentales.

33. Una explicación razonable de la inconsistencia advertida puede ser que la información contenida en el Registro Civil de Nacimiento no obedezca a la verdad de los hechos, dadas las disfunciones institucionales que surgen a raíz de los problemas que apareja la violencia en Colombia. En efecto, el Registro Civil fue diseñado para períodos de normalidad institucional, mas no para un Estado cuyos habitantes se ven obligados, a menudo, a abandonar el territorio donde tienen su arraigo, donde decidieron casarse o compartir sus vidas, donde dieron a luz a sus hijos<sup>56</sup>. ¿Qué ocurre con el registro civil de aquellas personas que, no habiendo sido registradas, deben desplazarse con motivo de la violencia, del lugar donde nacieron?

Justamente en consideración a esa problemática, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1957 de 1997, “Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento, de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno”. En él se confería a los registradores municipales, durante un año contado a partir de su vigencia, la facultad de registrar a las personas en situación de desplazamiento que arriben a sus municipios, como si fueran los registradores competentes del lugar donde nació la persona a registrar<sup>57</sup>.

---

condición e incurrir en versiones contradictorias. Entre las consideraciones que hizo este Tribunal en aquella oportunidad se encuentra esta: “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 (...) 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.”

<sup>55</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.

<sup>56</sup> El Decreto 1260 de 1970, “Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas”, dispone, en su artículo 46: “Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar. Si el nacimiento ocurre durante el viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el lugar en que aquél termine”

<sup>57</sup> El artículo 1º del decreto referido, señalaba: “Artículo 1º. Durante el término de un año, contado a partir de la vigencia del presente decreto, los funcionarios encargados del registro civil en los municipios donde estén ubicados los desplazados por la violencia ocasionada por el conflicto interno armado, efectuarán, a nombre del funcionario competente del lugar en que ocurrió el nacimiento, el trámite de inscripción en el registro civil de nacimiento de las personas afectadas que carezcan de éste, previamente identificados por la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o

No obstante, dado que los desplazamientos por la violencia continuaron, el término inicial de un año resultó insuficiente. Por tal razón, fue expedido el Decreto 290 de 1999, “Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento, de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno”, que confirió idénticas facultades, esta vez de manera indefinida, a los Registradores<sup>58</sup>.

Sin embargo, si se advierte bien, esta regulación puede llevar a las personas en situación de desplazamiento a una encrucijada jurídica y moralmente insoportable. De un lado, una condición indispensable para acceder al RUPD y a los beneficios de la ley 387 de 1997 para la población en situación de desplazamiento, era la “*plena identificación*” de las personas. Empero, de otro lado, para obtener la plena identificación mediante el registro civil, por fuera del lugar de nacimiento, se requería haber sido previamente inscrito en lo que hoy se denomina RUPD<sup>59</sup>. En consecuencia, la persona que no cuenta con “plena identificación”, pero que tampoco ha sido previamente inscrita en el RUPD, no podría solicitar la inscripción en el Registro Civil, a menos que se dirija a su lugar de nacimiento. Sin embargo, como salió de su lugar de nacimiento precisamente por causa del conflicto armado, ¿deberá entonces resignarse a no contar con registro civil de nacimiento, a pesar de que ese es un requisito y condición para el disfrute de otros derechos?

34. En el caso concreto no escapa a la Corte que la anterior pudo haber sido la situación de la actora. En efecto, la señora Serrano indica que no pudo registrar a su hija en la vereda El Limoncito, dado que no existía en ese lugar oficina de instrumentos públicos. Señala que no tiene certificado médico del

---

*la entidad territorial que aquella designe, dentro de las jornadas especiales que para tal efecto organizará la Registraduría Nacional del Estado Civil”.*

<sup>58</sup> Tanto en uno como en otro decreto, las consideraciones tenidas en cuenta fueron esencialmente tres: (i) que para acceder a los beneficios humanitarios, las personas en situación de desplazamiento requieren estar plenamente identificados; (ii) que la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento debe hacerse en el lugar nacimiento; y, (iii) que las personas en situación de desplazamiento no pueden regresar al lugar donde nacieron ellos o sus hijos a fin de solicitar la inscripción. Así reza el último de los referidos Decretos: “CONSIDERANDO (...) Que el Estatuto del Registro del Estado Civil (Decreto 1260 de 1970) en su artículo 46, establece que los nacimientos ocurridos en el territorio nacional deben inscribirse en la oficina competente, esto es, la correspondiente a la circunscripción territorial en que se produjo el nacimiento; Que a su vez el numeral 1° del artículo 104 del mencionado decreto establece que desde el punto de vista formal, son nulas las inscripciones cuando el funcionario se desempeñe fuera de los límites territoriales de su competencia; Que el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, dispone que el Gobierno Nacional promoverá las acciones y medidas necesarias para la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia dentro del territorio nacional; Que el desplazamiento está reconocido como la migración forzada dentro del territorio nacional por causa de la violencia, tal como lo establece el artículo 1° de la Ley 387 de 1997; Que para que las personas afectadas por este fenómeno puedan disfrutar de los beneficios y prerrogativas que la Ley 387 de 1997 establece, se requiere de su plena identificación, lo que hace necesario el establecimiento de procedimientos extraordinarios como los dispuestos a través del Decreto 2957 de 1997, con el fin de hacer posible el trámite del Registro Civil de Nacimiento de las personas que carezcan de éste; Que el término de un año, consagrado por el Decreto 2957 de 1997, para que los funcionarios encargados del registro civil de los sitios donde se encuentran ubicados los desplazados realicen dicho trámite a nombre del competente, ha expirado a la fecha de la expedición del presente decreto; Que se han presentado en los últimos días graves situaciones de violencia en algunos municipios de la República, provocando un sensible aumento de la población desplazada, por lo que se hace necesario proveer los mecanismos necesarios para realizar las inscripciones en el registro civil y facilitar los trámites de identificación que sean necesarios, **DECRETA (...)**”

<sup>59</sup> Según el decreto se requería estar “*previamente identificados por la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior*”, que en su momento cumplía las funciones que hoy cumple Acción Social.

nacimiento dado que fue asistida en el parto por una partera del lugar. Sin embargo, menciona los nombres de personas que pueden atestiguar sobre este hecho. Indica que una vez llegó a Cúcuta y dado que requería el registro civil de su hija para efectos de garantizar sus derechos y poderla incluir en el RUPD, se vio forzada a registrarla “con testigos” en una *jornada de registro* organizada por el municipio.

No escapa a la Corte la situación de angustia y extrema necesidad que sentía la señora Rosmira Serrano Quintero, al ver amenazado el derecho de su hija a la personalidad jurídica<sup>60</sup>, y a la asistencia humanitaria, dado que no contaba con los requisitos para proceder al registro civil. Por lo demás, tampoco el Registrador de Cúcuta contaba con competencia para registrar a la menor – si no era institucionalmente reconocida como persona en situación de desplazamiento - por haber nacido en una vereda extraña al ámbito de su circunscripción. De allí que en el escrito de la acción de tutela la actora hubiese dicho: “*Como yo tengo un conocido aquí en Cúcuta que es de Aguachica, yo me comuniqué con él y él me aconsejó que viniera para acá y acá registré a mi hija con testigos porque no me la querían registrar*”<sup>61</sup> (Subrayas añadidas).

35. En casos como el estudiado, si la persona se encuentra en una situación de extrema exclusión, carece de los elementos necesarios para defender eficazmente sus derechos a través de los mecanismos institucionales existentes y encuentra barreras injustas o desproporcionadas para acceder a la protección de que es titular, no es injustificado que incurra en conductas como la que parece haber adoptado la actora. Ella ni siquiera parece advertir la ilegalidad de su actuación. El derecho le exigía un requisito imposible de satisfacer como condición para la defensa de los derechos más básicos de su hija menor, así que ella lo satisfizo de la única manera que le era posible. Sin ánimo de dañar. Sin intención de hacer fraude. Con la única finalidad de defender los derechos fundamentales de su hija Daniela, de un año de nacida.

En este sentido advierte la Corte que no resulta extraño que las personas acudan a prácticas como la empleada por la actora, cuando el propio sistema jurídico no les deja otra salida para la defensa de sus derechos mínimos. Ante una tal circunstancia, el funcionario público debe tomar nota de la situación dramática en la que se encontraba la persona para adoptar los correctivos institucionales que sean del caso pero no para negarle el acceso a sus derechos fundamentales. No cabe, en estas circunstancias, reproche distinto al de advertirle a la persona involucrada que la conducta no puede repetirse. Nada más. Cualquier otro reproche a un acto desesperado de defensa de los derechos más elementales de una menor, que no ocasiona daño alguno a los derechos fundamentales de terceras personas y que se origina en una encrucijada generada por el propio sistema jurídico, resultaría abiertamente desproporcionado y, en consecuencia, inconstitucional.

---

<sup>60</sup> El artículo 6° de la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla: “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”

<sup>61</sup> Folio 8 del expediente.

36. De todo lo anterior puede desprenderse que la señora Rosmira Serrano Quintero pudo haber dado a luz a Daniela Alexandra Serrano en el Limoncito, lo que determinaría que puede existir un error en el Registro Civil de Nacimiento de la menor. En este sentido, como ya se mencionó, en la impugnación de la Sentencia de primera instancia, la actora afirma: “[D]el nacimiento de mi hija en la Vereda, puede ser testigo Angélica Toro, que vive allá en la Vereda, cuando eso se encontraban allí mi esposo, el abuelo Francisco Becerra, que vivíamos ahí en la finca, también puede ser testigo mi tía Maria Elena Becerra Toro, quien vive ahora en Barranca”.

37. La Agencia Presidencial para la Acción Social, de haber observado las indicaciones establecidas por esta Corporación, pudo solicitar una explicación a la señora Rosmira Serrano Quintero, y advertir así las causas del error. Ciertamente, no es función de Acción Social la de buscar la verdad con la avidez del juez. Parece sin embargo que sí se requiere algo más que un mero cotejo de enunciados, cuando ellos resulten aparentemente incompatibles, para negar la inscripción de una persona en el RUPD. Por lo demás, al estimar que la demandante había faltado a la verdad, por el solo hecho de haber encontrado una contradicción, ha inobservado lo que ha dicho esta Corporación anteriormente en el sentido de que *“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 pueden sugerir alguna inconsistencia o error”*<sup>62</sup>.

38. Pero adicionalmente, en el presente caso no aparece demostrado que la inconsistencia entre el registro civil de la menor Daniela Serrano Quintero y la declaración de su madre sobre el lugar de nacimiento de aquella sea razón suficiente para desvirtuar la presunción de veracidad que acompaña la narración de la actora. Ello porque nada obsta para que una persona pueda tener un hijo en un municipio distinto a aquel en el cual tenga su residencia, y un año más tarde sea desplazada de otro municipio en el cual tenga su residencia. Adicionalmente, la inconsistencia en los datos mencionados se pudo deber al estado de urgencia y extrema necesidad que llevó a la actora a registrar a su menor hija en el municipio de Cúcuta, todo lo cual condujo a la consignación de imprecisiones en el mencionado registro. Nada de lo anterior, sin embargo, es prueba de que la actora mentía al indicar las circunstancias que dieron origen a su desplazamiento.

**La formulación de la solicitud vencido el plazo de un año de que trata el numeral 3 del artículo 11 del decreto 2569 de 2000 no es causa suficiente para negar la inscripción de una persona en el RUPD**

---

<sup>62</sup> Sentencia T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

39. Finalmente, Acción Social aduce que los hechos estudiados se subsumen en la causal 3°, artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, a cuyo tenor: “La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: (...) 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997”.

40. Por las razones mencionadas esta objeción tampoco puede ser compartida por la Corte Constitucional. En primer lugar no existe en el expediente ningún argumento en virtud del cual pueda sostenerse que el desplazamiento de la actora se produjo en el 2005 y no en el 2006. Pero incluso si el dato del cual parte Acción Social fuera cierto, esta Corte ya ha señalado que en principio, si la solicitud se presenta por fuera del plazo de un (1) año, establecido por la Ley, el funcionario competente debería estudiar si en el caso concreto concurren circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito que hubieran impedido la presentación oportuna de la solicitud de ayuda humanitaria. En todo caso, la Corte ha indicado que las causales de fuerza mayor y caso fortuito deben ser interpretadas a la luz de los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial<sup>63</sup>.

41. Pero incluso si se aceptara que la señora Serrano se desplazó en noviembre de 2005 a la ciudad de Cúcuta y que no se encontraba incurso en ninguna de las causales de fuerza mayor o caso fortuito, lo cierto es que entre la presunta fecha del desplazamiento (noviembre de 2005) y la fecha de la solicitud ante la Defensoría del Pueblo (el 3 de noviembre de 2006) no había transcurrido aun el término de un año establecido por las normas legales y reglamentarias para solicitar la inscripción en el RUPD. En consecuencia, la causal alegada para rechazar el registro de la actora en el RUPD carece absolutamente de fundamento empírico.

### **Protección de los derechos fundamentales de la actora a la inclusión en el RUPD, a la ayuda humanitaria, a la estabilización socioeconómica y a la educación y la salud de sus hijas menores**

42. En virtud de las consideraciones anteriores y de la situación de urgencia que presenta el caso estudiado la Sala procederá a dar las órdenes que considera adecuadas para proteger los derechos fundamentales de la señora Rosmira Serrano Quintero y sus hijas menores.

42.1. En primer lugar, se ordenará a Acción Social que registre de manera inmediata a la señora Rosmira Serrano Quintero y a sus hijas menores en el Registro Único de Población Desplazada.

---

<sup>63</sup> Sobre la vigencia de estos principios en todos los momentos del proceso de registro pueden verse Sentencias T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-1094 de 2004, T-882 de 2005, T-1145 de 2005, T-620 de 2006, T-328 de 2007.

42.2 Adicionalmente, Acción Social deberá informar de manera inmediata, clara y precisa a la actora, cuáles son sus derechos y asesorarla y acompañarla para que pueda protegerlos. Como lo ha señalado la Corte:

*“Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:*

- 1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.*
- 2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;*
- 3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más<sup>64</sup> y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.*
- 4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;*
- 5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;*
- 6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de*

---

<sup>64</sup> En virtud de la sentencia C-278 de 2007 “el término de tres (3) meses de la ayuda humanitaria de emergencia previsto en el parágrafo 15 de la ley 387 de 1997 resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos. Para la Corte, el establecimiento de un término para dicha asistencia no se opone por sí mismo a la Constitución. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia, dicha ayuda no puede depender del simple paso del tiempo, sino que debe tener en cuenta las condiciones objetivas de la población afectada a la que se debe brindar asistencia, para que sea realmente efectiva y cumpla a cabalidad con la responsabilidad que le compete al Estado en relación con los afectados. Por tales razones, la Corte determinó que el término de tres meses y su prórroga por el mismo tiempo son inconstitucionales, pues resultan notoriamente insuficientes en la gran mayoría de situaciones para subsanar y atender en forma eficiente y oportuna, la grave vulneración de múltiples derechos fundamentales de la población desplazada. Al desaparecer estos términos, la Corporación precisó que la asistencia humanitaria de emergencia debe extenderse hasta que la persona afectada pueda asumir su auto sostenimiento. En este sentido se condicionó la exequibilidad del resto del parágrafo acusado. Por otro lado, la Corte declaró inexecutable el parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, toda vez que es claro que la responsabilidad de mejoramiento y restablecimiento de los derechos conculcados a la población desplazada, es responsabilidad del Estado, de manera que el legislador no puede imponerle a los afectados una obligación como la establecida en dicho parágrafo que ordena de manera perentoria a estas personas cooperar en ese restablecimiento. La Corte aclaró que esto no obsta para que estas comunidades puedan colaborar por su propia iniciativa.”

*origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.*

7. *Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.*

8. *Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;*

9. *Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.*

*Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento.(...)"<sup>65</sup>*

42.3. En virtud de lo anterior, se ordenará a Acción Social que reconozca y pague a la actora los recursos correspondientes a la ayuda humanitaria de emergencia; que coordine su acceso y el de sus hijas menores a los servicios de salud y educación; y que la asesore y acompañe en el proceso de acceso a las distintas alternativas de estabilización socioeconómica diseñadas por el Estado para atender los derechos de la población desplazada por la violencia. En todo caso, la ayuda humanitaria deberá entregarse en los términos de lo dispuesto en la sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional.

42.4 Adicionalmente, conforme al *estado de cosas inconstitucional* declarado en la sentencia T-025 de 2004, esta Sala ordenará el envío de una copia de la presente decisión al Procurador General de la Nación<sup>66</sup> y al Defensor del Pueblo<sup>67</sup> para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento del fallo

### **Protección de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la actora**

43. Ahora bien, como ya fue mencionado, la señora Rosmira Serrano Quintero no sólo es titular de los derechos fundamentales que el ordenamiento le

<sup>65</sup> Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>66</sup> De acuerdo al artículo vigésimo primero de dicha decisión.

<sup>67</sup> De conformidad al artículo vigésimo de esa sentencia.

reconoce **en calidad de atención urgente y restablecimiento socioeconómico** a quien se encuentra en situación de desplazamiento forzado. Adicionalmente, según su relato, ha sido víctima de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones del derecho internacional humanitario, (como la desaparición de su cónyuge, el homicidio de su padre y el desplazamiento forzado de su familia a causa de la actuación de grupos armados al margen de la ley). **En consecuencia, es titular de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación**<sup>68</sup>.

44. Desde una perspectiva constitucional, el contenido mínimo mencionado de los derechos a la verdad a la justicia y a la reparación da lugar a un conjunto de derechos fundamentales innominados de las víctimas y los perjudicados y constituye uno de los contenidos específicos del derecho a la paz. Estos derechos fundamentales se derivan también de la obligación del Estado de mantener el monopolio de las armas. Adicionalmente, se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales. Finalmente, se trata de derechos colectivos cuyo titular es la sociedad, como el derecho a la memoria o el derecho a una vida sin violencia. En efecto, como se reconoce de manera unánime, la reducción de la impunidad – a la que apuntan los derechos acá estudiados – es probablemente la más importante garantía para la construcción de una sociedad democrática libre, al menos, de las más atroces formas de violencia.

45. La Corte ya ha tenido oportunidad de señalar que los derechos fundamentales a la verdad y a la justicia de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, **dan lugar a una serie de obligaciones inderogables a cargo del Estado. En términos muy generales, estas obligaciones aparejan el deber del Estado de adelantar investigaciones serias, oportunas, independientes y exhaustivas sobre los hechos criminales que se han puesto de manifiesto y la de informar a la persona afectada, sobre el resultado de las investigaciones.**

---

<sup>68</sup> Sobre los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos ver Ver, entre otras, las sentencias C-228 de 2002, C-578 de 2002, C-370 de 2006 y T-025 de 2004.. Específicamente, en un caso similar al que ocupa la atención de la Corte, la sentencia T-188 de 2007 confirmó el derecho a que se investigue y sancione a los responsables del asesinato del padre y la desaparición del compañero de la actora y a la reparación de los daños causados sin que para ello sea necesaria la inscripción en el RUPD. En este sentido dijo la sentencia: “(...) el derecho internacional humanitario impone a los Estados Partes el deber de investigar la vulneración de los derechos fundamentales acaecidos en su territorio, al igual que la obligación de reparar los daños ocasionados a la población civil, dentro del marco del conflicto armado, por vulneraciones del derecho a la vida, a la dignidad, a la libertad y a las garantías judiciales, sin restricciones fundadas en la modalidad y forma utilizado por los infractores, a la vez que reclama para las víctimas y sus derechohabientes recursos sencillos que les permitan acceder a la reparación de los daños causados, con prontitud y eficacia. De tal suerte que los censos y las certificaciones elaboradas por las autoridades del lugar, sobre el acaecimiento de los hechos y los móviles de los mismos, sin duda facilitan las reclamaciones y pueden ser de utilidad para asuntos que atañen a la administración, pero no tienen el alcance de otorgar a las víctimas esta calidad y no pueden ser utilizados, en consecuencia, para negar a las mismas la asistencia y el reconocimiento que su situación reclama”.

Adicionalmente, en este tipo de crímenes, es deber del Estado establecer si se trata de crímenes cometidos de manera sistemática y masiva contra la población civil así como identificar el patrón de las violaciones.

Igualmente, corresponde al Estado la obligación de satisfacer el derecho a la justicia y a la verdad de las víctimas mediante el diseño y la garantía de recursos judiciales efectivos para que las personas afectadas puedan ser oídas, impulsar las investigaciones y hacer valer sus intereses en el juicio. Tales obligaciones incluyen el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados.

**Finalmente, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas.** Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar.

Dado que la Corte ordenará la protección de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de la actora, resulta relevante detenerse un poco más detalladamente en el contenido y fundamento constitucional de cada uno de ellos a fin de identificar la orden específica que deba ser proferida para protegerlos en el caso concreto.

### **Las obligaciones del Estado destinadas a proteger los derechos a la verdad y a la justicia de la actora**

46. Como ya se mencionó, del derecho a la justicia de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, se deriva el deber del Estado de investigar, juzgar y condenar a los responsables de las violaciones. Esto supone que, en principio, el Estado debe sancionar a penas proporcionales a quienes han perpetrado dichos crímenes. Esta regla, como ya lo ha señalado la Corte, solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investigue a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral y se diseñen medidas de no repetición destinadas a evitar que los crímenes se repitan. **En todo caso, como ya lo dijo la Corte, las amnistías o indultos abiertos o encubiertos no pueden ser aplicados a quienes participaron (determinaron, ejecutaron, financiaron o de cualquier manera promovieron o colaboraron) en la comisión de crímenes atroces o internacionales<sup>69</sup>.** Finalmente, como lo ha reiterado la jurisprudencia nacional

---

<sup>69</sup> Son crímenes internacionales de carácter imperativo o inderogable, los consagrados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el genocidio, la tortura, la desaparición forzada de personas y las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias. En este sentido son particularmente explícitos el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Al respecto se puede consultar Barcelona Traction Light and Power Company de la Corte Internacional de Justicia, de 5 de febrero de 1970.

e internacional, repudia al Estado de derecho fundado en la defensa de los derechos fundamentales, la concesión de auto amnistías abiertas o encubiertas<sup>70</sup>.

47. Adicionalmente, como ya lo ha reiterado la Corte, la víctima y los perjudicados por crímenes atroces o internacionales tienen el derecho inalienable a saber la verdad de lo ocurrido. Este derecho apareja el derecho a conocer la autoría del crimen; los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos delictivos; y, finalmente, el patrón criminal que marca la comisión de los hechos punibles<sup>71</sup>. Este último derecho, supone el derecho a conocer si el delito que se investiga constituye un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad. Finalmente, los familiares de las personas desaparecidas tienen derecho a conocer el destino de los desaparecidos y el estado y resultado de las investigaciones oficiales. En este sentido, el derecho a conocer el paradero de las personas desaparecidas o secuestradas se encuentra amparado en el derecho del familiar o allegado de la víctima a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes y debe ser satisfecho, incluso, si no existen procesos penales en contra de los presuntos responsables (por muerte, indeterminación o cualquier otra causa)<sup>72</sup>.

48. En virtud del derecho a la verdad y a la justicia de la actora, la Corte dará traslado del presente expediente a la Fiscalía General de la Nación. En efecto, si bien es cierto que la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos puede tener lugar a través de diversas estrategias, la que la Corte puede ordenar, según el derecho

---

Igualmente, en el sentido de la prohibición de amnistiar estos crímenes internacionales se ha manifestado tanto el Secretario General de las Naciones Unidas en el informe de agosto de 2004 ante la Asamblea General de la ONU., como el Comité de Derechos Humanos de la ONU. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, particularmente, en el Caso Furundžija (Furundžija, ICTY Trial Chamber, 10 de diciembre de 1998). A su turno, en el caso Barrios Altos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló: “[R]esultan inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. “: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos, Sentencia de 3 de septiembre de 2000 citada, Párrafos. 41, 43 y 44.

<sup>70</sup> Cfr. Entre otras decisiones, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos, Sentencia de 3 de septiembre de 2000.

<sup>71</sup> La obligación de investigar con diligencia las graves violaciones de derechos humanos y comunicar a la víctima o a sus familiares el resultado de las investigaciones, fue exigida por la Corte Interamericana desde la sentencia de 29 de julio de 1988 en el caso Velásquez Rodríguez. En el caso Myrna Mack Chang, la Corte señaló el alcance y la importancia del “derecho a la verdad” de la víctima, sus familiares y la sociedad. En el caso Barrios Altos se menciona de forma explícita el derecho de la víctima a “saber la verdad” y, en particular, en los casos 19 Comerciantes Vs. Colombia, Sentencia de 5 de Julio de 2004 y Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia del 15 de septiembre de 2005 se reitera la obligación de investigar para que las víctimas puedan conocer la verdad de lo ocurrido. A su turno, sobre la obligación de adelantar investigaciones imparciales, exhaustivas y oportunas, dentro de un plazo razonable, se puede consultar, entre otros, el Caso de la Comunidad Moiwana, sentencia del 15 de junio de 2005.

<sup>72</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han estimado que las personas que ignoran el paradero de familiares desaparecidos se encuentran en una situación tal de angustia y ansiedad que encuentran violado su derecho a la integridad psíquica y moral y, por tanto, constituyen un trato cruel, inhumano o degradante. Al respecto se puede consultar, entre otras, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Blake, (Sentencia de enero 24 de 1998); Caso Villagrán Morales y otros, (Sentencia de Noviembre 19 de 1991); caso Bámaca Velásquez, (Sentencia de noviembre 8 de 2000).

constitucional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional – vigente en Colombia por decisión soberana del Estado – es la estrategia judicial. **En este sentido, no sobra indicar que la investigación judicial de crímenes atroces – con o sin sindicado<sup>73</sup>-, permite que el Estado utilice todos sus instrumentos coercitivos para encontrar la verdad de lo sucedido. Si adicionalmente estas investigaciones se orientan – como lo manda el derecho internacional – al estudio de los patrones de sistematicidad que caracterizan los crímenes internacionales, el relato final que construyen puede ayudar a explicar el fenómeno criminal en toda su magnitud.** Este relato, justamente por provenir de una actuación judicial, orientada por servidores públicos autónomos e imparciales, y sometida al principio de contradicción, suele tener un alto grado de legitimidad.

Al respecto importantes pensadores latinoamericanos que tuvieron el infortunio de pasar por épocas de violencia masiva y sistemática, han señalado, con suficiente claridad, las razones por las cuales puede sostenerse que los juicios por violaciones de derechos humanos, cuando son adecuadamente adelantados, pueden promover fines constitucionalmente imperativos, como el restablecimiento de la confianza de los afectados en el Estado, la disminución sensible de los actos de venganza privada y la disuasión de futuros perpetradores. Finalmente, los juicios sirven para reforzar la discusión pública sobre este tipo de crímenes y el consenso en torno a aquello que para todos debe resultar inadmisibles. Como lo señala Carlos Santiago Nino, “El dar a conocer la verdad a través de los juicios alimenta la discusión pública y genera una conciencia colectiva y un proceso de auto examen. Preguntas como “¿Dónde estabas, papá, cuando estas cosas sucedían?”, comienzan a formar parte del discurso diario.”<sup>74</sup>.

49. Por las razones mencionadas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar a quienes cometan graves violaciones de los derechos humanos y ha indicado que la existencia de mecanismos alternativos no judiciales de reconstrucción de la verdad, no exonera al Estado de tales deberes<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Un ejemplo notable de procesos judiciales destinados exclusivamente al esclarecimiento de la verdad de crímenes cometidos de manera masiva y sistemática en los cuales no resultaba – al menos para entonces – posible vincular a las personas eventualmente comprometidas (procesos sin sindicado) fueron los llamados juicios de la verdad en Argentina. Para una referencia a estos juicios ver el documento <http://www.ictj.net/downloads/colombia.amicus.spa.pdf>, del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

<sup>74</sup> Carlos Santiago Nino, *Juicio al Mal Absoluto*, emecé, 1997, Pág. 229. En el mismo sentido Tina Rosenberg, refiriéndose al “ciclo de impunidad y represión en América Latina” señala las razones por las cuales los juicios parecen una estrategia adecuada para satisfacer los derechos a la verdad y a la justicia y para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Al respecto señala: “Los juicios ayudan a impedir los actos privados de venganza de aquellos que, en ausencia de justicia, se la toman por su mano. Sirven como elemento disuasivo general, advirtiendo a los futuros asesinos y torturadores que dichos actos se pagan. Y desde luego, las condenas disuaden a las personas concretas que están siendo juzgadas, muchos de los cuales siguen constituyendo una amenaza de cometer delitos en el futuro. Los juicios demuestran a las naciones polarizadas, acostumbradas a resolver las disputas a través de la matanza, que hay otras formas. Expresan la condena de la violencia por la sociedad. Y muestran que los gobiernos democráticos difieren realmente de las dictaduras”. *Tierras Embrujadas, Ensayos sobre la Justicia Transicional*, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Nueva York, 2003.

<sup>75</sup> En este sentido se ha manifestado la Comisión, entre otros, en los Informes sobre los casos de Argentina (Informe N° 28/92) Chile (Informes N° 34/96, 36/96, 25/98,) y El Salvador (Informe N° 136/99).

50. En todo caso, no sobra reiterar que las investigaciones judiciales, para satisfacer los estándares constitucionales e internacionales de lucha contra la impunidad, deben ser serias, imparciales y exhaustivas de forma tal que no respondan a una mera formalidad condenada de antemano a ser infructuosa<sup>76</sup>.

Al respecto, desde sus inicios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados “a investigar seriamente, con los medios a su alcance las violaciones [a la Convención] que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción (...) 177. [La obligación de investigar] debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”.<sup>77</sup>

Por las razones anteriores, como ya se mencionó, la Corte Constitucional compulsará copias del presente expediente a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

51. Adicionalmente, la actora tiene derecho a contar con un recurso judicial efectivo para impulsar las investigaciones que tengan lugar a raíz de los crímenes cometidos. En efecto, según los artículos 29, 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, todas las partes comprometidas en casos de violación de derechos humanos tienen derecho de acceso a la administración de justicia, lo que apareja el derecho a ser escuchadas, impulsar y controvertir las pruebas que obren en los procesos judiciales respectivos. Todo ello, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable<sup>78</sup>.

52. La existencia de un recurso judicial efectivo supone también el derecho a la defensa técnica de los intereses en juego. En este sentido no sobra mencionar que la gran mayoría de personas afectadas por el desplazamiento forzado son campesinos de escasos recursos que han sido abandonados por el Estado. Este abandono ha llegado incluso hasta el punto de que las personas afectadas no conocen los derechos de los cuales son titulares y los mecanismos que existen para garantizarlos. En estos casos suele presentarse

<sup>76</sup> Al respecto ver, además del caso Velásquez Rodríguez citado, el Caso El Amparo del 14 de septiembre de 1996 y el Caso Blake de 22 de enero de 1999.

<sup>77</sup> Caso Velásquez Rodríguez citado.

<sup>78</sup> Cfr. Corte Constitucional C-228 de 2002; C-578 de 2002; C-370 de 2006. En particular respecto del derecho a un recurso judicial efectivo, en el caso *Huilca Tecse*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que “los familiares de las víctimas deberán tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Huilca Tecse*, sentencia del 3 de marzo 2005.

un dramático proceso de normalización de la violencia, en virtud del cual la persona afectada siente que lo que ha ocurrido, - el asesinato de sus seres queridos, la tortura moral o física a la que ha sido sometida, la violación sexual o las humillaciones y el despojo de todos sus bienes -, es “normal” y ante el temor a las represalias y a la ineficiencia de las instituciones públicas, prefiere permanecer invisible y en silencio intentando apenas subsistir. Por esta razón, una vez el Estado advierte que alguna persona se encuentra en esta situación, debe asumir la obligación de informarla sobre sus derechos y asistirle para que pueda ejercer la mejor defensa posible de los mismos.

En consecuencia, la Corte dará traslado del presente expediente a la Defensoría del Pueblo, regional Norte de Santander, A fin de que esta institución informe a la actora no sólo sobre los derechos que le asisten por encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sino sobre los derechos que le asisten a causa de las violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, deberá disponer lo necesario para que, si la actora lo tiene a bien, pueda ejercer la defensa judicial de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación, en los términos que han sido mencionados.

53. Ahora bien, si es cierto que el Estado tiene la obligación de adelantar investigaciones criminales para encontrar la verdad de los hechos, también lo es que la existencia de mecanismos alternativos de reconstrucción de la verdad, en ciertos contextos, pueden servir, adicionalmente, a los fines constitucionales antes mencionados. En particular, la Corte advierte la existencia del Grupo de Trabajo para la Reconstrucción Histórica y la Memoria en Torno al Surgimiento y Evolución de los Grupos Armados Ilegales, adscrito a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con la misión de presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales. Por tal razón, para que tenga en cuenta los hechos que dieron origen a la presente acción y su eventual relación con la evolución de los grupos armados ilegales, la Corte remitirá a dicho Grupo, copia completa del presente expediente.

### **El derecho a la reparación integral por el daño causado**

54. Adicionalmente, las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen derecho a la reparación integral del daño causado<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Como lo ha señalado reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación, consagrado en el artículo 63-1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, abarca los distintos daños y perjuicios sufridos por la víctima. Para un estudio doctrinal del derecho de las víctimas a una reparación integral se pueden consultar los siguientes documentos: Joinet, L. (1997). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 49° período de sesiones, *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, anexo II; Bassiouni, M. C. (2000). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56° período de sesiones, *El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, Informe Final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/93 de la Comisión*, Doc. E/CN.4/2000/62; van Boven, T. (1993). ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 45° período de sesiones, *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8; Orentlicher, D. (2004). ONU, Comisión de Derechos Humanos, 60° período de sesiones, *Estudio independiente, con*

Este derecho comprende tanto las medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria, como aquellas orientadas a la restitución, indemnización; rehabilitación del daño, así como garantías de no repetición de los crímenes de los cuales fueron víctima.

### **El derecho al reconocimiento público del crimen cometido y al reproche público de tal actuación**

55. La primera medida de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. En efecto, como ya lo ha reconocido la Corte, la víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente una manera de vulnerar de nuevo sus derechos es la actitud del Estado destinada a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos.

56. Al respecto, no pasa desapercibido para la Corte que la primera razón por la cual fue negada la inscripción de la actora al RUPD fue por que, a juicio de Acción Social los hechos narrados no merecían total credibilidad dado que hace 24 años no hay reporte de perturbación del orden público en la Vereda de El Limoncito, del Municipio de Aguachica al sur del César.

La anterior afirmación desconoce por completo que el reporte de los actos de violencia suele hacerse por municipios y no por veredas, razón por la cual no parece fácil encontrar datos específicos de la vereda El Limoncito. Sin embargo, una revisión superficial de información de prensa y otras fuentes de información públicas, le permitió a la Corte encontrar, sin mayores dificultades y con soporte en datos oficiales y de agencias de las Naciones Unidas, que la vereda el Limoncito ha sido catalogada como vereda expulsora de personas desplazadas, dada la actuación sostenida de grupos paramilitares y guerrilleros en la zona. Ahora bien, como la geografía de la violencia en Colombia no suele distinguir por veredas sino por municipios, la Corte indagó sobre la situación de orden público en el municipio de Aguachica, sur del Cesar, municipio dentro del cual se encuentra la vereda El Limoncito. Los datos oficiales encontrados no pudieron ser más desoladores. Según tales informes, los grupos paramilitares han hecho presencia en ese municipio de manera sostenida desde hace más de diez años. Su accionar violento tiene como finalidad sembrar el terror para ejercer plena dominación en la zona y apropiarse de los bienes de los campesinos. En su gesta criminal han adoptado brutales métodos de violencia que han generado el desplazamiento masivo de miles de personas. En idéntico sentido, los datos oficiales informan sobre actos criminales, como secuestros y ataques a la población, de la guerrilla (especialmente del ELN) en la zona. Estos grupos han sido también causantes de episodios de terror que han culminado con éxodos de personas hacia el caso urbano del municipio o hacia otros departamentos<sup>80</sup>.

---

*inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad, Doc. E/CN.4/2004/88.*

<sup>80</sup> Una descripción mas detallada de los hechos de violencia mencionados, puede consultarse en las fuentes citadas en el fundamento jurídico 26 y ss de esta decisión.

57. En estas condiciones, la negación del Estado (en este caso de Acción Social) de la situación de violencia crónica generada por los grupos guerrilleros y paramilitares en el sur del Cesar, da lugar a una nueva violación de los derechos de las personas que han sido víctimas de esta violencia. **Adicionalmente, la afirmación en virtud de la cual el asesinato del padre de la actora y la desaparición de su esposo son actos aislados de violencia que nada tienen que ver con el accionar de los grupos armados al margen de la ley, parecería más un intento de justificación u ocultamiento del patrón de violaciones masivas del que dan cuenta los datos mencionados que una verdadero compromiso del Estado con la defensa de los derechos de las víctimas.**

58. Por Consiguiente, como medida de no repetición de las violaciones de derechos humanos que surgen a partir de la negación del Estado de los crímenes cometidos, se ordenara al Director de Acción Social que instruya a sus funcionarios sobre la grave situación de orden público de la zona y el patrón del accionar de los grupos armados al margen de la ley, teniendo como base, cuando menos, las estadísticas oficiales elaboradas por el propio Gobierno.

59. Ahora bien, en cuanto a las medidas orientadas a la restitución; indemnización, rehabilitación del daño, y las garantías de no repetición de los crímenes, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que el derecho a la reparación *“se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno.”*<sup>81</sup> En este punto resulta relevante recordar el alcance del derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado.

### **El derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado**

60. Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Blake, (Reparaciones). Sentencia de enero 22 de 1999.

<sup>82</sup> En este sentido la Corte ya ha afirmado lo siguiente: “5.3.3. Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con

Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que **el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental**. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. **En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949<sup>83</sup> 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>84</sup> (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29<sup>85</sup> y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por**

---

suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”. (Auto 218 de 2006). En idéntico sentido en la Sentencia T – 1037 de 2006, dijo la Corte: “Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendientes a garantizar la protección referida”. En consecuencia, la Corte decidió Ordenar: “TERCERO.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, inicie las gestiones necesarias a fin de inscribir los predios rurales de propiedad del ciudadano Fernando Quintero Durán en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la efectucción de los trámites necesarios.”.

<sup>83</sup> “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

<sup>84</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>85</sup> Los Principios 21, 28 y 29 de los principios rectores mencionados señalan:

Principio 21.- 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares; d) actos de represalia; y e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. 3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 28. - 1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. 2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29. - 1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. 2. 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.

**la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado<sup>86</sup> (C.P. art. 93.2).**

<sup>86</sup> Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas en su numeral 2 establece: 2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial. 2.2. Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho. 10.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen. (...) 13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución. 13.1. Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución. 13.2. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres puedan participar en condiciones de plena igualdad en estos procedimientos. 13.3. Los Estados deben garantizar que los niños separados o no acompañados puedan participar en los procedimientos de reclamación de restitución y estén plenamente representados en él, así como que cualquier decisión relativa a las reclamaciones de restitución presentadas por niños separados no acompañados se adopte de conformidad con el principio general del "interés superior del niño". 13.4. Los Estados deben garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. Los Estados deben garantizar que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. 13.5. Los Estados deben procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones. Para facilitar al máximo el acceso a los procedimientos de reclamación, las personas afectadas deben tener la posibilidad de presentar sus reclamaciones por correo, por medio de un representante legal o en persona. Los Estados también deben considerar la posibilidad de establecer unidades móviles para garantizar que todos los reclamantes potenciales puedan acceder a los procedimientos de reclamación. 13.6. Los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas. 13.7. Los Estados deben elaborar formularios de reclamación de la restitución que sean sencillos y fáciles de entender y utilizar, y que estén redactados en el idioma o los idiomas principales de los grupos afectados. Se debe prestar a las personas asistencia adecuada para rellenar y presentar todos los formularios de reclamación necesarios, teniendo en cuenta la edad y el género de los reclamantes. 13.8. Cuando no sea posible simplificar suficientemente los formularios de reclamación debido a la complejidad inherente a esos procedimientos, los Estados deben contratar a personas cualificadas para que se entrevisten con los reclamantes potenciales y, respetando el principio de confidencial y teniendo en cuenta su edad y su género, recaben la información necesaria para completar los formularios de reclamación en su nombre. 13.9. Los Estados deben establecer plazos precisos para la presentación de reclamaciones de restitución. Esos plazos, que deben divulgarse ampliamente y ser suficientemente extensos para que todos los afectados puedan presentar sus reclamaciones, han de establecerse teniendo en cuenta el número de reclamantes potenciales, las posibles dificultades para obtener y recopilar la información, el alcance del desplazamiento, la accesibilidad de los procedimientos para grupos potencialmente desfavorecidos e individuos vulnerables, y la situación política en el país o la región de origen. 13.10. Los Estados deben velar por que se proporcione a las personas que lo necesiten, incluidos los analfabetos y los discapacitados, una asistencia especial para garantizar que no se les niegue el acceso a los procedimientos de reclamación de restitución. 13.11. Los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados. 13.12. Los Estados deben velar por que nadie sea procesado o castigado por presentar una reclamación de restitución. 15. Registros y documentación de las viviendas, las tierras y el patrimonio. 15.1. Los Estados deben establecer o restablecer sistemas catastrales nacionales con fines múltiples u otros sistemas apropiados para el registro de los derechos sobre las viviendas, las tierras y el patrimonio como componente integrante de cualquier programa de restitución, respetando los

61. En el mismo sentido se expresa la legislación nacional. En efecto, la Ley 387 de 1997, en su artículo 19 señala que las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

“1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

“El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos - modificada por las leyes 1151 y 1152 de 2007-.

“En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

---

derechos de los refugiados y desplazados. 15.2. Los Estados deben velar por que toda declaración judicial, cuasijudicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación. 15.3. Los Estados deben garantizar, cuando proceda, que en los sistemas de registro se inscriban o se reconozcan los derechos de propiedad de las comunidades tradicionales e indígenas sobre tierras colectivas. 15.4. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables deben velar por que los sistemas de registro existentes no se destruyan durante los conflictos o los períodos posteriores a ellos. Entre las medidas para prevenir la destrucción de los registros de las viviendas, las tierras y el patrimonio cabría incluir su protección in situ o, si fuera necesario, su traslado temporal a un lugar seguro o el establecimiento de un dispositivo de custodia adecuado. En caso de traslado, los registros se deben restituir a su lugar de origen lo antes posible tras el fin de las hostilidades. Los Estados y las demás autoridades responsables también pueden considerar la posibilidad de establecer procedimientos para copiar los registros (por ejemplo, en formato digital), trasladar los originales a un lugar seguro y acreditar la autenticidad de las copias. 15.5. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables deben facilitar, a instancia de un reclamante o de su representante legal, copias de cualquier prueba documental que obre en su poder y que sea necesaria para presentar o fundamentar una reclamación de restitución. Dichas pruebas documentales deben proporcionarse gratuitamente o por una tasa módica. 15.6. Los Estados y las demás autoridades o instituciones responsables que lleven a cabo el registro de refugiados o desplazados deben esforzarse por recopilar la información pertinente para facilitar el proceso de restitución, por ejemplo incluyendo en el formulario de registro preguntas relativas a la ubicación y las características de las viviendas, las tierras, el patrimonio o el lugar de residencia habitual de que se vio privado cada refugiado o desplazado. Dicha información debe solicitarse siempre que se recaben datos de los refugiados y desplazados, incluso durante la huida. 15.7. En casos de desplazamiento masivo en que existan pocas pruebas documentales de la titularidad o de los derechos de propiedad, los Estados pueden adoptar la presunción de pleno derecho de que las personas que hayan huido de sus hogares durante un determinado período marcado por la violencia o el desastre lo hicieron por motivos relacionados con la violencia o el desastre y que, por tanto, tienen derecho a la restitución de sus viviendas, sus tierras y su patrimonio. En dichos casos, las propias autoridades administrativas y judiciales pueden encargarse de determinar los hechos relacionados con las reclamaciones de restitución que no vayan acompañadas de la documentación necesaria. 15.8. Los Estados no considerarán válida ninguna transacción de viviendas, tierras o patrimonio, incluida cualquier transferencia que se haya efectuado bajo presión o bajo cualquier otro tipo de coacción o fuerza directa o indirecta, o en la que se hayan respetado las normas internacionales de derechos humanos”.

“El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.”

62. En el mismo sentido, la ley 1152 de 2007, que adopta como parte integral del Plan Nacional las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, se define el enfoque restitutivo de la política de atención a la población desplazada, así: “Enfoque restitutivo: La política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de los bienes abandonados por la PD [población desplazada] y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados”.

63. Igualmente, en el Decreto 250 de 2005, que define la política pública de atención a la población desplazada se indica que son Principios rectores del Plan Nacional:

“(…) Enfoque restitutivo: Se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento. Enfoque de derechos: El Plan se sustenta en el aseguramiento del ejercicio y goce de los derechos humanos. (...)

“F. Protección de bienes

Con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario, se desplegarán las siguientes acciones:

1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.

2. Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.

3. Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.

(...)

5. Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

(...)

7. Continuar implementando acciones de capacitación dirigidas a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, los Procuradores Regionales y Provinciales, acerca de los procedimientos generales y competencias institucionales para la protección de los bienes inmuebles de la población desplazada.

(...)

10. Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.

Serán responsables de esta línea de acción el Incóder, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de

Notariado y Registro, Red de Solidaridad Social, con la participación de los Comités de Atención a la Población Desplazada”.

#### 5.2.1.1 Orientación a la población desplazada

Orientación inicial en la emergencia para desarrollar acciones de divulgación de manera personalizada y/o colectiva, acerca de los derechos de la población que se encuentra en situación de desplazamiento, los beneficios que la ley le otorga y los procedimientos para acceder a la oferta institucional en esta etapa y utilizar los programas y servicios establecidos.

Divulgación por parte del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada de la Derechos Mínimos Vitales de la población desplazada contenidos en la Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.

Serán responsables de la ejecución de esta línea estratégica todas las entidades del SNAIPD y los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada.”

### **El derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la tierra. El derecho de la señora Rosmira Serrano y su familia**

64. Como puede verificarse, en el presente caso la señora Rosmira Serrano anexó al recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1432 del 21 de noviembre de 2006 de Acción Social, la escritura pública de la finca Peñita (Recurso de reposición del 7 de enero de 2007), finca que tuvo que abandonar debido a graves amenazas de grupos al margen de la ley. En diferentes declaraciones resulta claro que tanto la señora Serrano como su familia se dedicaban fundamentalmente a la agricultura y dependían de los cultivos de la finca. Incluso, luego del primer desplazamiento forzado a Bogotá, la familia regresó a la vereda El Limoncito, a tres horas de Aguachica, Cesar, porque según declaración de la actora “no teníamos trabajo lo único que sabemos (sic) era cosechar, era fríjol, plátano (sic), maíz y yuca” (folio 26). “Allí [en la finca] se cultiva fríjol, maíz, yuca, plátano. En la finca donde vivía había aguacates y café”. “Con lo que vendíamos, o sea pollos, gallinas, maíz, fríjol, café, aguacates, comprábamos lo que nos hacía falta” (folio 21). La accionante también informó que antes del desplazamiento a Cúcuta vendió sus animales (folio 68).

En conclusión, la señora Serrano acreditó la propiedad de una finca en la que vivía el núcleo familiar (abuelo, padre, cónyuge, dos hijas y ella misma) y de la que dependían para su subsistencia todos los miembros de su familia.

65. Cuando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. **Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos,<sup>87</sup> (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las**

<sup>87</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.

**viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas<sup>88</sup>, principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución.**

66. En el presente caso, el grupo armado que generó el desplazamiento de la señora Rosmira Serrano Quintero violó, además de los derechos que ya han sido mencionados, el derecho a la propiedad, a la subsistencia digna y al trabajo, de la actora. En efecto, en virtud de los crímenes cometidos, la señora Serrano tuvo que huir y dejar abandonada – sólo con la presencia de su abuelo de 83 años de edad - la pequeña finca en la cual ella y su familia cultivaban la tierra. No obstante, Acción Social no tuvo en consideración estos hechos para efectos de indicarle a la actora el trámite a seguir con destino a la protección de sus bienes patrimoniales, especialmente de la finca. Concretamente, el derecho a obtener las garantías de aseguramiento de su inmueble para evitar posibles transacciones, así como para suspender las deudas en tanto dura el desplazamiento (Sentencia T-419 de 2004) o para ser beneficiaria del programa de permutas. Ello pese a que es precisamente Acción Social, la entidad que en el marco del proyecto financiado por el Banco Mundial, denominado Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada, tiene la misión de promover, desde el año 2005, la puesta en marcha de los mecanismos de protección regulados en la Ley 387 y los decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005<sup>89</sup>.

67. En suma, enteradas del posible despojo del cual estaba siendo víctima la actora y la consecuente vulneración del derecho fundamental de propiedad en conexidad con la subsistencia digna (o mínimo vital) del cual son titulares los campesinos obligados a desplazarse, las autoridades omitieron su deber de protección. En efecto, como acaba de mencionarse, la autoridad administrativa omitió todo procedimiento para resguardar este derecho; dejó de informar a la actora sobre los mecanismos existentes para protegerlo; omitió adelantar los trámites para promover su registro en el RUPD y, en general, dejó de hacer todo aquello que la ley y la constitución le impone para proteger los derechos fundamentales a la propiedad en conexidad con el derecho al mínimo vital, al trabajo y a la reparación integral de la Señora Rosmira Serrano.

68. Finalmente, no puede la Corte dejar de advertir que la protección de la tierra de las personas desplazadas por grupos paramilitares o guerrilleros es probablemente uno de los asuntos en los cuales las autoridades han dejado de hacer todo aquello que el derecho constitucional les obliga. En efecto, como ya lo ha dicho la Corte la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de

<sup>88</sup> Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57º período de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

<sup>89</sup> El Proyecto tiene como objetivo apoyar la protección de los bienes patrimoniales de la población rural en situación de desplazamiento o en riesgo de ser desplazada, mediante el aseguramiento jurídico, social e institucional de los bienes y el fortalecimiento del tejido social comunitario, con el fin de mitigar los efectos del desplazamiento, disminuir la vulnerabilidad de la población desplazada y facilitar su estabilización socioeconómica. En: <http://www.oim.org.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=58>

atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. **En este sentido, debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento. Ciertamente, no sólo como medida de reparación sino como medida de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno se debe garantizar a la Población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos. Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron – Programa de permutas - 90, derecho que es autónomo e independiente a que se le otorgue o no el subsidio para compra de tierras 91.**

69. En todo caso, advierte la Corte que para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. **Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes.**

En este sentido no debe olvidarse que en buena parte de los casos los grupos paramilitares y guerrilleros que expulsan a los pobladores, tienen la intención de despojarlos de sus bienes y apropiarse de ellos. **Por tal razón, una medida efectiva de no repetición sería la de establecer mecanismos adecuados para evitar absolutamente que los actos criminales puedan obtener la finalidad perseguida.** De otra manera, tales actos seguirán repitiéndose ante la mirada impotente de las autoridades encargadas de evitarlos.

---

<sup>90</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 19. “El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país”.

Ley 1152 de 2007. **ARTÍCULO 131.** En los procesos de retorno y reubicación, se dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio en instancia administrativa judicial. **Acción Social establecerá un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.** Sólo será sujeto de adjudicación de tierras aquella población desplazada que no la tuviere, que sea minifundista o que opte por el proceso de permutas. Decreto 1660 de 2007. Artículo 2°. “De los predios de los desplazados: **Cuando un desplazado propietario rural opte por la reubicación en otra zona, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, a título de permuta, recibirá su inmueble abandonado y a cambio le entregará un predio ubicado en el sector rural que ofrezca condiciones de seguridad, (...)**”.

<sup>91</sup> Ley 1152 de 2007. **ARTÍCULO 126.** La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional podrá otorgar subsidios o adquirir, tierras y mejoras de propiedad privada, o los que formen parte de las entidades de derecho público, para su adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado.

**PARÁGRAFO.** Las normas atinentes a este capítulo se harán extensivas a otras víctimas de violencia armada, aún cuando no tengan la condición de desplazadas, siempre que dicha calidad sea previamente certificada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

70. Sin embargo, como acaba de señalarse, el tema de la restitución de los bienes de los cuales han sido - y continúan siendo - despojados los campesinos colombianos por acción criminal de grupos armados al margen de la ley es probablemente uno de los temas en los cuales se muestran menos avances en la administración. En efecto, como ya lo señaló la Corte en el Auto 218 de 2006, esta Corporación indicó:

*“5.3.3. Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”.*(subrayas no originales)

En el mismo sentido, en el Auto 233 de 2007, la Corte recordó que en su XI Informe la Procuraduría General de la Nación señala que “los indicadores diseñados por el Gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, si bien sufrieron algunas modificaciones positivas, no en todos los casos son pertinentes, suficientes ni adecuados, porque no contemplan todos los elementos del proceso de reparación y porque, en muchos casos, los indicadores propuestos no son claros ni aplicables.”<sup>92</sup>. En cuanto a las características de los indicadores complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno la Procuraduría señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“(…) Sobre el indicador relacionado con recuperación de tierras abandonadas en los procesos de retorno, para Procuraduría no es “claro cuál es el indicador propuesto, en tanto que en la respuesta a la orden segunda se formula un indicador diferente al planteado en la matriz anexa. En el primer caso, se refiere a las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas en relación con las personas acompañadas en retornos, mientras que en la matriz anexa, se formula el indicador de las personas que recuperan tierras usurpadas o abandonadas sobre aquellas que, siendo acompañadas en retornos, declararon el abandono o usurpación de sus tierras. Adicionalmente, los indicadores se restringen a medir la recuperación de tierras en procesos de retorno, pero no se refieren – ni estos indicadores, ni otro posterior – a otros procesos de estabilización, como la reubicación o el reasentamiento, ni a otras formas de reparación por las pérdidas de los bienes, como la permuta o la adjudicación de tierras. (...) En relación con el indicador sobre bienes registrados en el RUP, para la Procuraduría tampoco es claro “cuál es el indicador propuesto, dado que en la respuesta a la orden segunda el indicador se refiere a bienes con medidas de protección registrados en el RUP, en relación con bienes con medidas de protección, mientras que en la matriz anexa el indicador se formula sobre los bienes con solicitud de medidas de protección.” .

<sup>92</sup> XI Informe de la Procuraduría General de la Nación, p.11.

A su turno, la Contraloría General de la República indicó en su informe a la Corte que sería importante que “además de medir el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los mecanismos judiciales de protección, se establezca un indicador que permita evaluar la efectividad del sistema judicial para resolver estos procesos y, de manera complementaria, se logre determinar el nivel de impunidad asociado a este delito.” Agrega que la concepción de este indicador debe por lo menos reflejar “los niveles de reparación alcanzados y pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento y si las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares.”<sup>93</sup>

Teniendo en cuenta estas y otras intervenciones, la Corte decidió rechazar los indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales asociados propuestos por el gobierno para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación integral, por cuanto dichos indicadores no cumplieron con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia. Por lo tanto, para medir el goce efectivo de estos derechos aún subsiste el vacío en los indicadores propuestos por el gobierno.

En suma, según la Corte, aún subsisten los vacíos en los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce de los derechos de la población desplazada, entre otros, al momento de la reparación integral y en la etapa del retorno, especialmente en cuanto se refiere a la restitución de la tierra de la que han sido arbitrariamente despojados.

71. Por las razones mencionadas, la Corte no puede dejar de exhortar tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. **En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>94</sup> (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas<sup>95</sup>, que han sido mencionados.**

<sup>93</sup> Informe de la Contraloría General de la República, Julio 19 de 2007, p.3.

<sup>94</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>95</sup> Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57º período de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

72. Ahora bien, en el caso concreto, la Corte adoptará las órdenes que encuentra imprescindibles para remediar en lo posible la violación de los derechos fundamentales de la actora.

72.1 En este sentido la Corte ordenará a Acción Social y a las entidades del Ministerio Público que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes (RUP, cuando se trata de desplazamiento individual, o declaratorias de desplazamiento o de riesgo por los comités territoriales de atención a la población desplazada cuando se trata de éxodos masivos.). Adicionalmente Acción Social deberá acompañar el proceso de protección de tales bienes, de forma tal que las personas en situación de desplazamiento no se vean finalmente despojadas por el hecho adicional de la burocracia administrativa o de un andamiaje institucional al cual no resulta necesariamente fácil acceder<sup>96</sup>.

72.2 Por lo demás, en el presente caso, corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Aguachica adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección del derecho fundamental de la actora a la propiedad de su tierra. Sin embargo, como ya fue explicado, se trata de una persona que no tiene recursos para desplazarse ni cuenta con la formación y el apoyo necesario para solicitar de manera eficiente la protección de sus derechos. En consecuencia, se ordenará a Acción Social que por su intermedio y previa consulta con la actora, inicie las gestiones necesarias ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- a fin de inscribir los predios rurales de propiedad de la señora Rosmira Serrano o de los miembros asesinados o desaparecidos de su familia, en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP. Dicha

---

<sup>96</sup> A este respecto no puede dejar de recordarse que uno de los derechos que asiste a la población en situación de desplazamiento es el derecho a una información adecuada y oportuna sobre la forma de hacer efectivos sus derechos fundamentales. Al respecto en la Sentencia T – 025 de 2004, dijo la Corte:

“10.1.4. Otra de las quejas frecuentes contra la política de atención a los desplazados y detectado por la Sala al examinar los expedientes objeto de revisión, consiste en que con frecuencia las autoridades encargadas de atenderlos no se aseguran que estas personas reciban un trato digno y respetuoso de sus derechos, lo cual resulta contrario al deber de protección constitucional de los derechos previsto en el artículo 2 de la Carta y a los principios que orientan la política de atención a la población desplazados plasmados en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997. En efecto, de los expedientes se deduce que algunos funcionarios administrativos los someten a un eterno peregrinaje institucional y a trámites innecesarios, no les dan información oportuna y completa acerca de sus derechos o simplemente ignoran sus solicitudes. A este problema contribuye el hecho que quien adquiere la condición de desplazado en razón de la violencia no conoce sus derechos derivados de dicha condición. De tal manera que se ordenará a la Red de Solidaridad Social que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados para que les informen de manera inmediata, clara y precisa cuáles son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda. Estos derechos han sido desarrollados por la ley y conforman una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Así, a cada desplazado se le informará que:

9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Si bien esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento”.

inscripción deberá realizarse dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la realización de los trámites necesarios.

72.3. Adicionalmente, por las razones que han sido mencionadas, la Corte ordenará a Acción Social que, si no lo tiene aún, estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización. Esto con el fin de crear mecanismos para promover el derecho a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y exigir una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes. Como ya se mencionó, no puede perderse de vista el hecho de que los grupos criminales en Colombia cuyas acciones son la causa del desplazamiento, tienen usualmente la intención de apropiarse de los bienes forzosamente abandonados. Por tal razón, una medida efectiva de no repetición sería la de establecer mecanismos adecuados para evitar absolutamente que los actos criminales puedan obtener la finalidad perseguida.

### Síntesis

73. En resumen, en virtud de los fundamentos anteriores, la Corte encuentra que en el caso concreto se vulneró el derecho de la señora Rosmira Serrano y de sus dos hijas menores a ser reconocidas como personas en situación de desplazamiento forzado y, en consecuencia, a ser inscritas en el RUPD. Tal violación se produjo en la medida en que Acción Social (1) cambió de manera constante las razones de hecho y de derecho en las que fundamentaba su negativa; (2) aplicó las normas legales y reglamentarias al margen de las directrices constitucionales en materia de protección especial a las personas en situación de desplazamiento forzado; (3) apoyó sus decisiones en hechos que no resultan probados en el expediente o incluso contrarios a lo que aparece probado en el expediente.

Por tal razón, la Corte encuentra que la decisión de Acción Social es arbitraria pues no aporta razones suficientes para negar la inscripción de la actora y sus dos hijas menores en el RUPD. En consecuencia, la Corte ordenará el registro de la actora y de sus dos hijas y la protección inmediata de los derechos que surgen de tal registro.

74. Además, la Corte encontró que en el presente caso estaban amenazados o habían sido vulnerados los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la actora. La primera vulneración se produjo por el desconocimiento de Acción Social de los hechos de violencia que afectaron los derechos de la actora. Por esta razón la Corte ordenará al Director General de Acción Social instruir a los servidores públicos a su cargo sobre los graves hechos de violencia que se han venido sucediendo en el municipio de Aguachica durante los últimos años.

75. Adicionalmente, el asesinato del padre de la actora y la desaparición de su compañero son hechos criminales que no han dado lugar a una investigación seria y exhaustiva. En consecuencia, la Corte remitirá copia completa del expediente a la Fiscalía General de la Nación para que investigue a fondo tales hechos. En este caso la Fiscalía deberá investigar si las presuntas violaciones a los derechos humanos de que se da cuenta forman parte de un patrón de violaciones masivas y sistemáticas de grupos armados al margen de la ley. Así mismo se enviará copia de la presente a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación a fin de que esta Unidad determine la relevancia de los hechos presentes para los procesos que se surten en dicha unidad.

Por otra parte, se dará traslado a la Regional Norte de Santander de la Defensoría del Pueblo, para que asesore a la actora, si ella lo considera apropiado, en la defensa de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación.

76. Así mismo, la Corte encontró que la actora no ha recibido suficiente asesoría y acompañamiento para la defensa de su derecho a la reparación, en particular, en términos de la protección de la propiedad – suya o de los miembros asesinados o desaparecidos de su familia - sobre la tierra que se vio forzada a abandonar. En consecuencia, dado que esto amenaza su derecho fundamental a la restitución, se ordenará a Acción Social que asesore a la actora en la materia y que impulse los trámites necesarios para proteger su derecho y el de su familia a la propiedad de la tierra. **Dado que la Corte ha podido advertir que no existe una política destinada a asesorar a las personas que se ven obligadas a desplazarse, sobre los mecanismos de protección de sus bienes, y que tal protección es necesaria para satisfacer el derecho fundamental a la reparación integral de estas personas, ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en esta tarea.**

77. Así mismo, dado que en seguimiento a la decisión adoptada en la sentencia T-025 de 2004 ha quedado en evidencia que no existen aún programas y políticas claros en materia de restitución de bienes de la población desplazada y que tal deficiencia resultó evidente en el presente proceso, la Corte ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, si no lo ha hecho aún, estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización. Así mismo, esta Sala exhortará tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión

Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, **cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado.**

78. Finalmente, con la finalidad de poner en movimiento los mecanismos legales existentes **para garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de la actora, amenazados en el presente** caso, la Corte ordenará enviar copia completa del presente expediente a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de las funciones de que trata la Ley 975 de 2005 (1) garantice a la actora, si ella así lo considera, su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos; (2) haga seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales y nacionales con el fin de verificar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley en el municipio de Aguachica Cesar; (3) coordine la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes que tengan competencia en la vereda de El Limoncito, Sur del Cesar, para garantizar el derecho a la propiedad de la actora; En este sentido deberá diseñar, si aún no lo ha hecho, el Programa de Restitución de Bienes al cual esta obligada, con el concurso de las Comisiones de Restitución de Bienes; (4) tenga en cuenta los hechos de que da cuenta el presente proceso para elaborar el informe que ha sido asignado al Grupo de Trabajo para la Reconstrucción Histórica y la Memoria en Torno al Surgimiento y Evolución de los Grupos Armados Ilegales.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**Primero.- REVOCAR** las decisiones proferidas por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cúcuta y la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial, que resolvieron la acción de tutela impetrada por Rosmira Serrano Quintero contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), y en su lugar **CONCEDER** la tutela de los derechos fundamentales de la señora Rosmira Serrano Quintero y sus hijas menores.

**Segundo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, que inscriba de manera inmediata a la señora Rosmira Serrano Quintero y a sus dos hijas menores en el Registro

Único de Población Desplazada y, consecuentemente, en el Sistema Único de Registro de Desplazados.

**Tercero.- ORDENAR** la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, que realice todas las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de ocho (8 días), contados a partir de la notificación de la presente sentencia, le entregue a la actora, efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada, y la oriente adecuadamente y la acompañe para que pueda acceder a los demás programas de atención para población desplazada, especialmente en lo que respecta a los servicios de salud y educación para sus hijas menores, acceso a los programas de estabilización económica o vivienda.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, en un plazo máximo de quince (15) días informe detalladamente a la actora sobre los programas de estabilización económica y los trámites para acceder a ellos. En estos términos las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso a alguno de los programas de estabilización económica – trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, etc.- y de vivienda, deberán dar respuesta de fondo a las solicitudes de la actora dentro del mes siguiente a su formulación de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004.

**Quinto.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y a la Secretaría de Salud de Cúcuta, que en el plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada, si aún no lo han hecho, todas las acciones necesarias para garantizar el acceso efectivo de la accionante y sus hijas al sistema de salud.

**Sexto.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y a la Secretaría de Educación de Cúcuta, que en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada todas las acciones necesarias para garantizar a las hijas de la actora, si por razones de edad ya tuvieren derecho a ello, el acceso efectivo al sistema educativo.

**Séptimo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente decisión, previa consulta con la actora, inicie las gestiones necesarias ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- a fin de inscribir los predios rurales de propiedad de la señora Rosmira Serrano o de los miembros asesinados o desaparecidos de su familia, en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP. Dicha inscripción deberá realizarse previo visto bueno

de la actora y dentro de un término máximo de cinco (5) días, a partir de la efectuación de los trámites necesarios.

**Octavo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, si no lo ha hecho aún, estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización.

**Noveno.- ORDENAR** al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, como medida de no repetición de las violaciones de derechos humanos que surgen a partir de la negación del Estado de los crímenes cometidos por los grupos ilegales, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, instruya a sus funcionarios sobre la grave situación de orden público de la zona de la cual fue desplazada la actora (Municipio de Aguachica, sur del César) teniendo como base, cuando menos, los reportes y estadísticas oficiales elaboradas por el propio gobierno.

**Décimo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en la protección de sus derechos en esta materia.

**Decimoprimer.- EXHORTAR** tanto a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias, cumplan con la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Decimosegundo.- ORDENAR** a la secretaria General de la Corte Constitucional que remita copia del expediente completo a la Fiscalía General de la Nación para que investigue a fondo la desaparición del compañero de la actora, el asesinato de su padre y el desplazamiento al que fue forzada. En este

caso la Fiscalía deberá investigar si las presuntas violaciones a los derechos humanos de que se da cuenta forman parte de un patrón de violaciones masivas y sistemáticas de grupos armados al margen de la ley. Así mismo se enviará copia de la presente a la unidad de justicia y paz de la Fiscalía General de la Nación a fin de que esta unidad determine la relevancia de los hechos presentes para los procesos que se surten en dicha unidad.

**Decimotercero.- ORDENAR** a la secretaria General de la Corte Constitucional que remita copia del expediente completo a la Regional Norte de Santander de la Defensoría del Pueblo, para que asesore a la actora, si ella lo considera apropiado, en la defensa de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación. En este sentido, la Defensoría de conformidad con sus responsabilidades legales, deberá disponer lo necesario para que, si la actora lo tiene a bien, pueda ejercer la defensa judicial de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación, en los términos que han sido mencionados.

**Decimocuarto.- ORDENAR** a la secretaria General de la Corte Constitucional que remita copia del expediente completo a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para que, en cumplimiento de las funciones de que trata la Ley 975 de 2005 (1) garantice a la actora, si ella así lo considera, su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos; (2) haga seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades nacionales y locales relativas a la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley en el municipio de Aguachica, Cesar; (3) coordine la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes que tengan competencia en la vereda de El Limoncito, Sur del Cesar, para garantizar el derecho a la propiedad de la actora. En este sentido deberá diseñar, si aún no lo ha hecho, el Programa de Restitución de Bienes al cual esta obligada, con el concurso de las Comisiones de Restitución de Bienes; (4) tenga en cuenta los hechos de que da cuenta el presente proceso con el fin de que sirvan de insumo, si ello fuere pertinente, para elaborar el informe que ha sido asignado al Grupo de Trabajo para la Reconstrucción Histórica y la Memoria en Torno al Surgimiento y Evolución de los Grupos Armados Ilegales.

**Decimoquinto.- ORDENAR** a la Secretaría General de la Corte Constitucional que, de conformidad con el *estado de cosas inconstitucional* declarado en la sentencia T-025 de 2004, envíe copia de la presente decisión y el expediente completo al Procurador General de la Nación<sup>97</sup>, al Defensor del Pueblo<sup>98</sup> y a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, para que, conforme a sus competencias, hagan seguimiento al cumplimiento del fallo.

**Decimosexto.- ORDENAR** que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>97</sup> De acuerdo al artículo vigésimo primero de dicha decisión.

<sup>98</sup> De conformidad al artículo vigésimo de esa sentencia.

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

**CATALINA BOTERO MARINO**  
**Magistrada Ponente**

**CLARA INES VARGAS HERNANDEZ**  
**Magistrada**

**JAIME ARAUJO RENTERIA**  
**Magistrado**

**MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO**  
**Secretaria General**