



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 089

TEMAS:

DESPLAZAMIENTO FORZADO –
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE
TUTELA PARA LOGRAR EL AMPARO
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE
LA POBLACIÓN DESPLAZADA -
MARCO NORMATIVO REGULADOR DE
LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO, REGISTRO ÚNICO DE
VÍCTIMAS-RUV, REQUISITOS PARA LA
INSCRIPCIÓN Y PRESUNCIÓN DEL
PRINCIPIO DE LA BUENA FE A FAVOR
DE LAS VÍCTIMAS -
CONSIDERACIONES DE LA H. CORTE
CONSTITUCIONAL FRENTE AL TEMA
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO
POR LA VIOLENCIA Y LA
ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO ARMADO MEDIANTE LA
INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO
DE VÍCTIMAS-RUV

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 11 de mayo de 2015, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instauró CLARA ELENA BLANCO SILGADO en contra de la



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS
VÍCTIMAS.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La Demanda:

CLARA ELENA BLANCO SILGADO, presentó Acción de Tutela en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por la presunta vulneración del derecho fundamental a la vida digna, mínimo vital, igualdad protección y supervivencia.

1.2. Reseña Fáctica:

Afirma la parte actora que, el día 10 de marzo de 2010, se desplazó junto con su núcleo familiar del municipio de San Onofre, debido a los grupos paramilitares, en complicidad con la fuerza pública que operan en la región.

Manifiesta que, el día 31 de marzo del 2010, rindió declaración juramentada sobre su desplazamiento en la Personaría Municipal de Sincelejo, para que conforme a la ley, se le inscribiera en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Aduce que, posteriormente mediante Resolución No 27000121076 del 26 de abril de 2010, Acción Social decide negar su inscripción en el registro, alegando que no cumplía con los requisitos para obtener la calidad de desplazada por la violencia, la cual fue anulada por no contar con la firma del coordinador de la entidad, razón que es ajena a su voluntad como declarante.

Comenta que, volvió a solicitar la inscripción en el RUV, obteniendo respuesta mediante resolución No 201170001001566 del 1 de septiembre de 2011, donde se confirma la no inclusión, alegando la accionada que no es posible inscribirlos, porque su declaración al salir de las fronteras del país (Venezuela), no constituía la



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

calidad de desplazada sino refugiada, y que jamás puede ser desplazada por un agente de la fuerza pública, afirmación que resulta completamente absurda teniendo en cuenta que tal como lo manifestó, la situación de violencia de la época en el municipio de San Onofre era muy fuerte, y que los actores armados y el agente de policía en mención tomaron en su contra y de su familia una persecución que hizo necesaria su salida del país.

Expone que, al negarles la inscripción en el RUV bajo los argumentos propuestos, se está desconociendo el principio constitucional de buena fe, principio al que la Corte Constitucional ha otorgado vital importancia al momento de valorar los casos de desplazamiento.

1.3. Las Pretensiones:

Pretende la parte accionante, se tutelen los derechos fundamentales invocados y como consecuencia, se le ordene a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que se le inscriba en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV) al igual que a su núcleo familiar, al igual para que se les otorgue todas la ayudas que la ley provee para este tipo de casos.

1.4. Actuación procesal:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 27 de abril de 2015 (fol. 10 C. Ppal.).
- Admisión de la demanda: 28 de abril de 2015 (fol. 13 a 16 C. Ppal.).
- Notificación a las partes: 29 de abril de 2013 (fol. 26 a 29 C. Ppal.).
- Contestación a la demanda: Sin contestación.
- Sentencia de primera instancia: 11 de mayo de 2015 (fol. 19 a 24 C-Ppal.).



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

- Impugnación: 19 de mayo de 2015 (fol. 28 a 31 C. Ppal.).
- Concesión de la impugnación: 20 de mayo de 2015 (fol. 45 C. Ppal.).
- En la oficina judicial- reparto: 25 de mayo de 2015 (fol. 1 C. 2).
- Secretaría del Tribunal: 26 de mayo de 2015 (fol. 2 C. 2).

1.5. Contestación a la demanda:

Sin contestación de la entidad demandada.

1.6. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹:

El Juez de primera instancia, negó el amparo invocado por considerar, en primer lugar que, la demanda fue presentada en un término no prudencial, ya que han transcurrido más de 10 años entre los hechos que originaron el desplazamiento y la solicitud ante la Personería Municipal de Sincelejo, sumado a esto, la actora no interpuso los recursos contra el acto administrativo que le negó la inscripción en el RUV, permitiendo que este quedara ejecutoriado, además que, acertó la entidad demandada al negar la inscripción el RUV, pues su condición, no se encuentra enrostrada dentro de la descripción establecida en la Ley 387 de 1997, como “*desplazados internos*”, y que según las normas y la jurisprudencia pertinente a la materia, la accionante no cumple con los requisitos para obtener su inscripción en el Registro Único de Víctimas.

1.7. LA IMPUGNACIÓN²:

La accionante impugnó la sentencia en mención, el día 19 de mayo de 2015, exponiendo su desacuerdo respecto a la decisión de primera instancia, sosteniendo, en primer lugar que, si bien es cierto que no interpuso los recursos contra el acto que le negó la inscripción en el RUV, la ley estipula que, la interposición del recurso de reposición no es obligatorio, sino potestativo.

¹ Folio 19 a 24 C.Ppal.

² Folio 28 a 31 C.Ppal.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

De igual forma adujo, que no obstante haber transcurrido más de 10 años desde la causación de los hechos que dieron motivo a su desplazamiento y la presentación de la solicitud ante la Personería de Sincelejo, sus derechos como ciudadana han sido vulnerados por el actuar armado de los grupos paramilitares al mando de alias “Cadena”, en alianza con la fuerza pública que operaba en el municipio de San Onofre.

Por último expone que, a la definición de desplazado contenida en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, no se le puede dar un significado taxativo sino un amplio, pues si bien dentro del territorio nacional la condiciones de violencia no le permiten salvaguardar la su vida y la de su familia, pues argumenta que, es apenas lógico que deba desplazarse, fuera de las fronteras.

Expone que, así las cosas si bien es cierto y ninguna ley le da la condición de desplazado, el momento de violencia por el que atraviesa si le da estatus de víctima, por lo tanto, su declaración no faltó a la verdad, ya que es de conocimiento público a nivel regional y nacional, la alianza que existió entre los grupos paramilitares y la fuerza pública que operaba en el año 2000 en el municipio de San Onofre.

Por las anteriores razones, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se le concedan los derechos invocados.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en Segunda Instancia.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

2.1. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Se vulnera los derechos constitucionales fundamentales de la actora, al negársele la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, primando como argumento el hecho de que su desplazamiento no guarda relación directa con el conflicto interno por haber ocurrido el mismo por fuera de las fronteras del país?

Por lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiarán los siguientes temas: **i)** el desplazamiento forzado y la procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de la población desplazada, **ii)** marco normativo regulador de las Víctimas del conflicto armado, REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, requisitos para la inscripción y presunción del Principio de la Buena Fe a favor del desplazado, **iii)** Consideraciones de la H. Corte Constitucional frente al tema del desplazamiento forzado por la violencia y la acreditación de víctimas del conflicto armado mediante la inscripción en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV y el, **iv)** Caso concreto.

2.2. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD hoy en día REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, del que se desprende una serie de beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

“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. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”³

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Es ahí donde se plantea cuál es el mecanismo idóneo para buscar que los derechos de los desplazados sean protegidos como bien manda la ley, por lo que la Sala en este punto aborda no solamente la condición general del desplazado como se observo anteriormente, sino también cual es el mecanismo pertinente para buscar que sus derechos sean protegidos, y es donde se analiza la pertinencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los desplazados.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Al respecto la Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

“La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁴, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007⁵, señaló:

“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 conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.”⁶

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado, en el caso concreto, no resulta ser un mecanismo idóneo los medios ordinarios de defensa judicial, es decir, en el caso concreto no resulta ser un medio efectivo los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los que en forma principal procederían para la protección, en atención a que nos encontramos en presencia de un acto administrativo, por lo que se abre paso el mecanismos de acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

⁴ Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ M.P. Catalina Botero Marino.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática y de vulnerabilidad manifiesta⁷.

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Por esta causa, la Sala, se detiene en este punto a fin de dilucidar el tema, además sin dejar de lado, que precisamente se está desarrollando la procedencia de la acción de tutela para salvaguardar los derechos de la población desplazada.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

“Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”⁸

⁷ Corte constitucional. Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007 **“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.”**

⁸ Corte constitucional. Sentencia T-892A de 2006. Acción de tutela instaurada por Darlinton Javier Agualimpia Guerrero contra el H. Consejo Superior de la Judicatura. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

En particular para el caso que se estudia, la prolongación en el tiempo de un obstáculo como el que se le ocasiona a la accionante para obtener su inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS- RUV, puede tener repercusiones graves en relación con el derecho a la vida en condiciones dignas, igualdad, debido proceso, acceso a la administración de justicia etc.

2.3. MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS- RUV, REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN Y PRESUNCIÓN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE A FAVOR DEL DESPLAZADO

Es menester de la Sala pronunciarse sobre este punto, como quiera que se hace necesario analizar las normas que regulan la condición de “*víctima del conflicto armado*”, los parámetros que fijan el desplazamiento forzado y los requisitos para ser reconocido y posteriormente vinculado a los programas de protección y reparación creados por el Gobierno Nacional.

En principio, el esquema donde se fijaban las pautas para la atención a la población desplazada encontraba su soporte en lo establecido por la Ley 387 de 1997 y los Decretos 2569 del 2000 y 2467 de 2005, posteriormente se expide la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011.

El Congreso de la República, a fin de complementar y mejorar el manejo de la política pública de desplazamiento forzado, tratando de evitar la obstaculización del cumplimiento funciones y con el objeto de lograr la continuidad en la garantía



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

de los derechos fundamentales de las víctimas, expidió la Ley 1448 de 2011 en la cual se fijan unas nuevas políticas, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica de esta población.

Es así como se crea lo que hoy conocemos como DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, y el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, previéndose que este último estaría a cargo de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

Respecto a lo dicho, se suscitaron confusiones en cuanto a la duplicidad de registros, como quiera que con la normativa anterior se hablaba del REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD y con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios se implantó el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, teniendo en cuenta esto, la H. Corte Constitucional mediante pronunciamiento consignado en la Sentencia T-441 de 2012, con ponencia del Magistrado Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, dilucidó el tema en mención aclarando que el Registro Único de Víctimas se encuentra soportado en el RUPD, que era en el que se venía consignando la información referente a la población en situación de desplazamiento con anterioridad a la expedición de la mencionada ley. Nos ilustra la menciona providencia:

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

Pues bien, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “sería trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” Así mismo, en el parágrafo, esta disposición establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta tanto no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información.”



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Corporación que no se trata de la existencia de dos registros de inclusión y reconocimiento de persona desplazada, como quiera que el RUV, creado posteriormente encuentra su soporte en la información consignada en los registros anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, aquellos manejados por lo que era hasta ese entonces acción social, los mismos que se seguirán implementando hasta tanto no esté en total y completo funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información.

Ahora bien, respecto al tema del procedimiento de inscripción en el RUV, este comienza con la declaración rendida por la persona que manifiesta estar en condición de desplazamiento ante el ministerio o la autoridad receptora competente, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto 2569 del 2000, posteriormente dicha información se remite en forma inmediata por la autoridad receptora a la Unidad de Atención a Víctimas, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 1148 de 2011 y lo reglamentado en el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011, la autoridad encargada de la inscripción debe realizar una valoración de la declaración y determinar si procede o no la inscripción en la mencionada base de datos, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 11 del Decreto Reglamentario 2569 de 2000 y lo preceptuado en los artículos 19 a 41 del Decreto 4800 de 2011. En esta etapa final pueden darse dos situaciones, que se verifiquen los hechos y se ordene la inscripción en el registro único de población desplazada, o que se niegue la inscripción bajo los presupuestos del ya mencionado artículo 11 del Decreto Reglamentario 2569 de 2000, caso en el cual la entidad encargada deberá expedir un acto en el que se informe al solicitante las razones de la decisión y los recursos que contra dicho acto proceden.

Retomando lo dicho en el anterior marco normativo, podemos mencionar que el RUV tiene como objetivo identificar a las personas que se encuentren en estado de indefensión debido al desplazamiento, para que puedan acceder a los beneficios contemplados en la ley, de modo que se obtenga un manejo adecuado



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

de los recursos públicos destinados a otorgar las ayudas humanitarias y de los programas de estabilización económica, esto quiere decir que no es la inclusión en el registro la que da el calificativo de desplazado, sino su estado de indefensión y vulnerabilidad.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazado surge de la concurrencia de dos factores a) la migración de su lugar de residencia, dentro de las fronteras del país y, b) que la misma, haya sido causada por hechos de carácter violento. En efecto ha indicado la Corte que:

“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, (...) de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”⁹

Como causales de la no inscripción establece la normativa pertinente:

“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:

(i) Cuando la declaración resulte contraria a la verdad; (ii) cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho del desplazamiento; y (iii) cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de ocurridas las circunstancias que motivaron el desplazamiento.”¹⁰

Ante esta situación considera la Sala, que la condición de persona desplazada se adquiere una vez se cumplan los presupuestos del artículo citado, sin que medie certificación expedida por Entidad Estatal determinada que así lo acredite, es decir, es una situación de facto o material que se configura cuando las personas se ven forzadas a desplazarse de su lugar de residencia o donde desarrollan sus actividades económicas habituales, en contra de su voluntad¹¹.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-227 de 5 de mayo de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, además se pueden consultar entre otras T-327 de 26 de marzo de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 27 de marzo 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-025 de 22 de enero de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-740 de 6 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁰ Decreto 2569 de 2000, artículo 11.

¹¹CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “B”. REF: EXPEDIENTE No. AC 76001-23-31-000-2012-00306-01.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Sobre lo dispuesto la Corte Constitucional manifestó:

“Lo que confiere la condición de desplazado es una situación material que se configura de facto cuando se dan las circunstancias propias del desplazamiento que a su vez se encuentran descritas en la Ley. En otras palabras la inscripción en el registro se trata de un acto declarativo y no constitutivo de la situación de desplazado; de una mera constatación de los hechos. Por consiguiente cuando Acción Social toma una decisión que se aparta de los parámetros legales o constitucionales, el Juez de tutela puede desvirtuarla y ordenar el reconocimiento negado.”¹²

Cabe anotar que el H. Consejo de Estado a través de de sentencia proferida por la Sección Primera el 12 de junio de 2008, declaró la nulidad del artículo 11 del Decreto 2569 del 2000, en consideración a que dicha disposición excedía el espíritu del legislador, además que establecer un término para solicitar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada desconoce la Ley 387 de 1997, pues en ningún momento el legislador consagró en disposición alguna un término para solicitar la inscripción¹³.

Es por esta razón que el argumento de negar el registro al actor basado en una mera acepción formalista, desconoce los principios de favorabilidad y buena fe, razón suficiente para concluir que estamos frente a la vulneración de un derecho constitucional y por ende el mecanismo eficaz para su eventual protección es la acción de tutela.

En la sentencia T-284 de 2010, manifiesta la Corte Constitucional que las razones que lleven al estudio de la condición de desplazado deben ser valoradas a la luz del principio de la buena fe, en los siguientes términos:

ACTOR: ONAISA GUERRERO PERLAZA ACCIONADAS: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. MP. Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 9 de mayo de 2012.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2010. MP: Juan Carlos Henao Pérez. 23 de marzo de 2010.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. MP: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 11001-03-26-000-2002-00036-01. Actor: Humanidad Vigente Corporación Jurídica. Sentencia de 12 de junio de 2008



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

“...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 del ámbito privado.

(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.”¹⁴

La jurisprudencia Constitucional hace hincapié en la presunción de buena fe de las declaraciones de las personas desplazadas, pues les corresponde a las Autoridades administrativas desvirtuar dicha presunción frente a las versiones de los desplazados, en virtud del Estado de vulnerabilidad en que se encuentran sus derechos fundamentales dada su condición, **retomando lo dicho, siempre propendiendo por la salvaguarda de los derechos fundamentales.**

Sobre el particular el H. Consejo de Estado retomo lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia T-328 de 2007. MP: Jaime Córdova Triviño del 4 de mayo de 2007 manifestando que:

“Abora bien, no basta con probar que en las declaraciones de los desplazados se evidencian contradicciones, pues éstas deben ser determinantes, es decir, que constituyan parte esencial en la situación de desplazamiento, pues en muchos casos la población desplazada por su alto grado de analfabetismo, no son coherentes al dar declaraciones ya que, entre otros aspectos, sienten cierto temor hacia las Autoridades Públicas. La Corte Constitucional ha dicho sobre este asunto:

“ 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 analfabetismo es alto—; 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; al momento de

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 2010



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; a las circunstancias de 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 puede influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración”¹⁵

Por lo anterior, se concluye que no es suficiente que las Entidades estatales encuentren alguna contradicción en las declaraciones de la población desplazada, pues **acatando los mandatos de la Constitución, y en especial del principio de la buena fe, cuando se encuentre una duda acerca de las versiones de los desplazados, esta los debe favorecer.**

2.4. LA RECEPCIÓN DE UNA NUEVA DECLARACIÓN:

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha planteado un conjunto de reglas que procuran la protección de los derechos de los desplazados que luego de haber rendido su declaración para efectos de ser inscritos en el RUV, su solicitud les fue negada con base a que su testimonio no arroja certeza sobre la ocurrencia de los hechos, y de la configuración de los presupuestos que exige la ley para gozar de los beneficios ofrecidos por el Estado.

En Sentencia T-328 de 2007, la Corte Constitucional siguiendo su línea jurisprudencial se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDASUBSECCIÓN “B”. REF: EXPEDIENTE No. AC 76001-23-31-000-2012-00306-01. ACTOR: ONAISA GUERRERO PERLAZA ACCIONADAS: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.MP. Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 9 de mayo de 2012.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

*exigirlos. (2) En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin. (3) **En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así; los indicios deben tenerse como prueba válida; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada.***

Con base en las anteriores reglas definidas por la Corte, se ha dispuesto que debe procederse a la inscripción de quien lo solicita, o la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, la recepción de una nueva declaración siempre y cuando en el caso concreto se verifique que Acción Social: i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) expidió una resolución carente de motivación para negar la inscripción; iii) ha negado la inscripción por causas imputables a la administración; iv) ha negado la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados; v) cuando no se registra al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros; vi) cuando la exclusión se basa exclusivamente en la aplicación de la encuesta Sisbén sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento; vii) cuando no se ha tenido la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos que permitan controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro.” (Negrillas de la Sala).

De tal suerte que, considerando que la inscripción en el Registro Único de Víctimas es el camino que conduce a la efectiva protección de los derechos de los desplazados, la Corte Constitucional ha sentado una posición garantista según la cual las condiciones especiales de quienes son víctimas del desplazamiento forzado son base suficiente para que la legislación les sea aplicada de manera tal



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

que una simple formalidad no represente una vulneración de sus derechos, otorgándoles la posibilidad de realizar una revisión a la declaración, o en su defecto, realizar una nueva, que la clarifique.

2.5. CONSIDERACIONES DE LA H. CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL TEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA Y LA ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO MEDIANTE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV.

Como se dejó dicho en líneas anteriores, la inscripción en el Registro Único de Víctimas-RUV, viene como consecuencia de una serie de requisitos establecidos legalmente, los que dependen directamente de la acreditación de víctima o desplazado por la violencia que consagran las normas pertinentes.

En primer lugar, el legislador desarrolló el concepto de “desplazado”, según viene consignado en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, y dispone:

“ARTÍCULO 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.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.” (Negrillas de la Sala).

Posteriormente la expedición de la Ley 1448 de 2011, trae consigo la definición de los que son considerados como “víctimas”, exponiendo dicho concepto así:

“ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Destacado y subrayas de la Sala).

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

(,,,)...

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común. (Negrillas de esta Corporación).

Nótese de la norma transcrita, que ambas definiciones, presentan contrastes que han dado pie a que se generen desigualdades a la hora de realizar las valoraciones y estudios sobre las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas-RUV, es por ello que la H. Corte Constitucional, mediante el seguimiento hecho a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, ha querido fijar nuevas medidas a fin de de garantizar un acceso más eficaz a los programas de reparación integral, así como una caracterización más amplia de lo que dictan las mentadas normas.

Al respecto el Máximo Intérprete Constitucional, en reciente pronunciamiento, dispuso:

“Ahora bien, la Sala Especial de Seguimiento considera que los supuestos bajo los cuales se reconoce la condición de víctima en el marco del conflicto armado son distintos de aquellos dirigidos a reconocer la condición de persona desplazada por la violencia y que, por lo tanto, no se los puede equiparar sin más. Las diferencias se pueden agrupar en dos argumentos distintos que se entrelazan entre sí. Por un lado, (A) la diferencia entre la



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

construcción del concepto de persona desplazada por la violencia y el concepto operativo de víctima en el marco del conflicto armado; y por el otro, (B) el alcance de los argumentos que son propios del discurso de justicia transicional que ha desarrollado la Corte para efectos de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, los cuales no se pueden extender, sin más, a los ámbitos de atención y protección para las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por la violencia generalizada, esté originada o no en el conflicto armado interno.

*(A) En relación con el primer argumento, esta Sala Especial de Seguimiento reitera que el análisis desarrollado por la Sala Plena se dirigió a analizar la constitucionalidad de la formulación del concepto operativo de víctima, las restricciones que trae consigo, su amplitud (directa o indirecta), y las distintas maneras de acreditar el daño con miras al reconocimiento de la condición de víctima para efectos de la Ley 1448. Como expuso la Sala Plena, **tal definición operativa del concepto de víctima (i) es ajena a la configuración de la condición fáctica bajo los estándares generales del concepto de víctima, y (ii) se restringe a la definición del universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011.***

En esa medida, la Sala Plena no se pronunció acerca de la condición fáctica de las personas desplazadas por la violencia, ni del derecho fundamental a que su condición sea reconocida mediante el registro. Para las personas desplazadas el acento radica precisamente en aquello que no se está definiendo en la Ley 1448 de 2011 y que no fue objeto del examen de constitucionalidad, a saber: cuándo se está en la situación material o cuándo se adquiere la condición fáctica de persona desplazada por la violencia bajo los estándares generales de tal concepto. Esta pregunta no responde a ninguna definición operativa para efectos de la aplicación de una ley. Todo lo contrario. En un movimiento que es inverso, la construcción del concepto de persona desplazada por la violencia responde, en primer lugar, a la configuración de la condición fáctica bajo los estándares generales definidos por la Corte Constitucional: la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento bajo los escenarios señalados en la Ley 387 de 1997, que hacen necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Esta cuestión de hecho, como se explicó en secciones anteriores, somete a la población que la padece a unas circunstancias que son de vulnerabilidad extrema y que son excepcionales (de emergencia).

Tal situación de vulnerabilidad es la que opera como título jurídico para todas las personas que la padecen con la finalidad de recibir una atención por parte del Estado urgente, preferente, distinta y excepcional en comparación con el resto de la población, dirigida a superar la situación de emergencia y lograr la estabilización socio-económica mediante el retorno o la reubicación. Para que lo anterior sea posible, la población desplazada debe ser inscrita en el registro que el gobierno nacional opera para tales efectos (antes el RUPD y ahora el RUV).

En esa medida, la gran diferencia entre la construcción del concepto de persona desplazada por la violencia y el concepto operativo de víctima en el marco del conflicto armado, es que



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

para el primer caso la Corte Constitucional reconoció, para todas aquellas personas que se encuentran en las circunstancias fácticas que señalan los estándares constitucionales de tal concepto, el derecho fundamental a ser reconocidas mediante la inscripción en el registro con el fin de acceder a las medidas urgentes, preferentes, distintas y excepcionales. Para el caso del concepto operativo de víctima, por el contrario, la Corte no reconoció tal derecho fundamental a todas las personas que se encuentran en la condición fáctica bajo los estándares generales del concepto de víctima, sino que aceptó las limitaciones que trazó el legislador en el momento de definir el universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011.

*(B) En relación con el segundo argumento, esta Sala Especial recuerda que como parte del discurso que es propio de la justicia transicional, la Corte consideró que el legislador puede delimitar y excluir del conjunto de beneficiarios de la Ley 1448 a las víctimas que hacen parte de la delincuencia común y a los miembros de los grupos armados al margen de la ley, con base en las razones señaladas en el acápite anterior (3.2.1.). Al analizar estas razones y contrastarlas con la situación de las personas desplazadas por la violencia de las BACRIM **y aquellas personas desplazadas que se encuentran en circunstancias que no guardan “una relación cercana y suficiente con el conflicto armado”**, es posible concluir que tales argumentos NO se les pueden extender de manera inmediata, por las siguientes razones:*

*(i) **La protección, asistencia y atención de las personas desplazadas por la violencia debe llevarse a cabo a través de medidas urgentes, preferentes, distintas y excepcionales que responden a sus características particulares y buscan, en primer lugar, enfrentar la situación de emergencia en la que se encuentran hasta lograr la estabilización socio-económica mediante el retorno o la reubicación, las cuales fueron recogidas en el marco institucional de la Ley 387 de 1997. En ese sentido, son medidas distintas a las ordinarias a las que tienen derecho todas las víctimas de un delito para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Sus derechos como víctimas de delitos sólo son una parte de los derechos de la población desplazada por la violencia.***¹⁶ (Destacado y subrayas de la Sala).

Teniendo en cuenta las particularidades del caso de marras, la Sala trae a colación uno de los pronunciamientos de la H Corte Constitucional que guarda similitudes con la situación que acarrea al presente actor constitucional y dispuso en esta oportunidad:

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

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 119 del 24 de junio de 2013. MAGISTRADO PONENTE: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

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

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

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

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

De igual modo, es preciso tener en cuenta que no por el hecho de haber atravesado una frontera terrestre la entidad deba negarle la ayuda humanitaria que prevé la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto, pues ello contradice la política de atención, asistencia y reparación destinada a las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta que la misma entidad demandada, en desarrollo de su finalidad como institución, ha elaborado un documento titulado “Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación el marco de la Ley 1448 de 2011”[41], en el cual brinda información acerca de los pasos a seguir por parte de aquellas personas residentes en el exterior a causa de la violencia, y también para quienes deciden regresar a Colombia de manera voluntaria.

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

Conscientes de que el desplazamiento forzado es un fenómeno que traspasa fronteras, el documento desarrolla el literal j) del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011, que consagra



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

como un deber del Estado difundir “la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior”, como parte de las garantías de no repetición, norma a partir de las cuales se estructuran las pautas a seguir para que las víctimas que se encuentren en el exterior o que han decidido regresar al país, reciban la atención adecuada de acuerdo al hecho victimizante.

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

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

Por lo anterior, para la Sala es evidente que las manifestaciones del actor encajan en el concepto de víctima y que la Ley 1448 de 2011 protege dicha condición y brinda las ayudas necesarias cuando, como víctima, la persona ha decidido regresar al país luego de encontrarse en el exterior.”¹⁷

Parece importante para la Sala resaltar, otro de los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, atinente a los casos en que la actividad ilegítima de actores estatales ocasionan hechos generadores de desplazamiento, al respecto considero la Corporación:

“Las ejecuciones arbitrarias pueden configurarse como fuente de desplazamiento forzado cuyo sujeto perpetrador no es otro que agentes del Estado, que mediante conductas desviadas y atípicas ocasionan graves perjuicios a la población civil. En el caso colombiano, desafortunadamente un conjunto de hechos que se encuentran bajo investigación por diversas autoridades son fiel prueba del acaecimiento de tales conductas desviadas que afectan a la población civil. A tal punto, estas situaciones se pueden reconocer como hechos notorios para la sociedad; además, las ramas del poder público han admitido su existencia, en razón a las múltiples denuncias que en la última década se han formulado por entes públicos, privados y no gubernamentales. La Sala colige que la comunidad internacional reconoce la existencia de este tipo de conductas, que perturban gravemente a terceros al margen del conflicto interno colombiano pero que por circunstancias espaciales o temporales se ven inmiscuidos en éste, convirtiéndose en presuntos perpetradores cuando en realidad son víctimas del propio Estado. Dicha situación ha conservado tal regularidad en la realidad fáctica del país, que se ha reiterado

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-832 de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

con enorme preocupación por los organismos transnacionales en varios de sus informes, que a su vez claman por la abolición de la impunidad y una efectiva justicia. Atendiendo la naturaleza y el alcance que estos hechos tienen en la realidad del país, la Corte considera que puede llegar a presentarse el desplazamiento forzado de una familia o una comunidad como consecuencia de las ejecuciones sumarias, o en general, de acciones irregulares propiciadas por actores estatales. En efecto, el núcleo familiar de las víctimas directas de esos asesinatos, también son sujetos pasivos del ilícito, toda vez que en ellos se genera una mayor carga de temor, ora por la imposibilidad de denunciar o por las retaliaciones que pueden tomar en su contra aquellos actores estatales; en ese sentido, la salida más viable es trasladarse de asentamiento. En consecuencia, la Sala evidencia que los aspectos enunciados encuadran en los requisitos de configuración del desplazamiento interno forzado expuestos en reiterada jurisprudencia por esta Corporación y abordados en acápites anteriores de esta providencia. De esta manera, si directa o indirectamente el Estado es el causante del desplazamiento interno, sea por actos legítimos o ilegítimos, deberá responder por los mismos cuando menos administrativamente, esto es, otorgar las ayudas gubernamentales incluidas en la Ley 387 de 1997. En esta forma, las personas desplazadas como consecuencia de ejecuciones arbitrarias tienen derecho al restablecimiento de sus derechos, ayudas de emergencia, protección de testigos y reacomodamiento en un nuevo lugar de residencia, entre otras medidas prescritas en la regulación vigente. Adviértase, que el Estado no puede pretender justificar en su naturaleza y en sus funciones constitucionales la imposibilidad de generar desplazamiento de la población, en atención a lo explicado en esta providencia, donde se ha reconocido que dichas conductas sí pueden ser determinantes del desplazamiento u ocasionadoras de este fenómeno.

(...)

Ahora bien, advierte esta Sala que, así como el Ejecutivo y la jurisprudencia reconocen la generación del desplazamiento forzado como consecuencia de acciones legítimas del Estado en los términos expuestos, también es posible inferirlo en las situaciones en que miembros de la fuerza pública, abusando del poder que les confiere el monopolio de las armas, agreden a terceros que no tienen parte en el conflicto interno.

la postura en mención está corroborada con jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que respecto del caso de la masacre de Ituango contra la Nación (Colombia), donde la conducta punible fue surtida por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia y del Ejército Nacional, por acción y omisión respectivamente, mediante sentencia del 1º de julio de 2006, declaró la responsabilidad del Estado colombiano por la ocurrencia del desplazamiento forzado anterior al homicidio referido.

En síntesis de lo expuesto, para la Corte el conflicto armado interno que aflige a la Nación per se, genera desplazamiento de los pobladores en los lugares de mayor influencia y actividad militar, de tal forma que, independientemente de la calidad del perpetrador, sea subversivo o estatal, el Gobierno debe acudir a la protección de las víctimas y garantizarles cuando menos, un mínimo goce de sus derechos fundamentales.”¹⁸

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-318 de 2011.M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Como puede observarse, es enfática la Corte al enunciar que, cuando las autoridades públicas se apartan del cumplimiento de sus deberes constitucionales, y de contera desconocen tratados internacionales sobre derechos humanos, por acción u omisión, pueden ocasionar desplazamientos masivos de población civil, hecho por el cual, lleva a concluir que, independientemente de la calidad del perpetrador, sea subversivo o estatal, el Gobierno debe acudir a la protección de las víctimas y garantizarles todos y cada uno de los programas diseñados para la superación de esta condición.

Así las cosas, la H. Corporación, explicó que el marco legal y normativo a favor de la población desplazada por la violencia bajo la Ley 387 de 1997, se vio restringido por la creación de la Ley de víctimas toda vez que en situaciones como los desplazamientos por delincuencia común, fuerza pública o desplazamientos fuera de las fronteras del país, estos no guardan estrecha relación con el conflicto armado, se han quedado sin un sistema que se encargue de su atención y protección, razón por la cual se podría decir que las personas desplazadas por la razones anteriormente señaladas, que se enmarquen bajos los supuestos de la ley 1448 de 2011, sí cumplirían con ciertos requisitos que los pondría en igualdad de condiciones que las personas desplazadas con ocasión del conflicto armado, ya que esta le otorga la calidad de víctimas y por ende, todo hecho que se considere victimizante y ocasione su desplazamiento es motivo para que las autoridades gubernamentales extiendan su ayuda humanitaria, pues dicho precepto legal, equipara el concepto de víctima con el de desplazado, ampliando con ello al ámbito de protección que la misma norma le otorga al accionante.

Por lo tanto, la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas-RUV los estaría sumergiendo en un déficit de protección que es contrario al principio de igualdad y al deber de protección que consagra el artículo 2 superior, considerando que tales personas desplazadas se encuentran en las mismas circunstancias de vulnerabilidad que las demás personas desplazadas por la violencia.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Por lo expuesto anteriormente, se puede concluir del planteamiento jurisprudencial traído a colación, que antes de medir los criterios de valoración de la condición de víctima del conflicto armado, o desplazado por la violencia, bajo la exposición de argumentos *a priori* y meramente formalistas, primero se deben sentar las bases de los supuestos en los cuales el accionar de los grupos al margen del o agentes del Estado, guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, sin que medie el argumento del que el desplazamiento de perpetuó por fuera del país.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos normativos y jurisprudenciales se entrará a estudiar,

3. EL CASO CONCRETO:

Conforme al problema jurídico planteado, la Sala considera que la inscripción en el RUV de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados o agentes estatales que por acción u omisión lo ocasionen, es un derecho que debe ser objeto de especial protección por parte del Estado, so pena de incumplir los fines que le han sido encomendados en el texto Constitucional, máxime cuando los pronunciamientos del máximo intérprete de la constitución, han avanzado precisamente en aras de llegar a un punto de equilibrio social, y lograr el trato igualitario para cada una de las situaciones que se puedan generar en razón al tema del desplazamiento forzado, sea cual sea la esfera en la que se presente.

En el caso particular de la actora y su grupo familiar, esta Corporación advierte que la entidad accionada denegó en dos oportunidades la inclusión en el Registro Único de Víctimas, una mediante Resolución No. 7000121076 del 26 de abril de 2010¹⁹, y otra por medio de la Resolución No. 201170001001566 del 1º de septiembre de 2011²⁰, teniendo como fundamento de la decisión, que los motivos

¹⁹ Folio 4 C-Ppal.

²⁰ Folio 9 C-Ppal.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

de su desplazamiento no encajan dentro de los supuestos establecidos en la Ley 387 de 1997, estos fueron enlistados de la siguiente manera:

En primer lugar se indicó que, siendo la Fuerza Pública y/o Fuerzas Armadas, las encargadas de salvaguardar los derechos de la población, no se considera posible tenerlos como hechos generadores del desplazamiento enmarcados en la Ley 387 de 1997.

Como segundo punto dispuso el acto administrativo que, como en los hechos narrados por la accionante, esta manifestó que, se desplazó al país de Venezuela, su situación no encaja dentro los parámetros del artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

Respecto a lo anterior, para esta Magistratura dichos argumentos carecen de toda validez, como quiera que ya se explicó, que según los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, y los nuevos parámetros establecidos por el estatuto de víctimas (Ley 1448 de 2011) dichas circunstancias son acogidas como hechos generadores del desplazamiento y por ende susceptibles de la cobertura Estatal bajo los programas de ayuda humanitaria a la población víctima del conflicto interno, ya que con la nueva disposición se equiparó la condición de víctima con la de desplazado, ampliando de manera general dicha acepción, a fin de lograr una condición de igualdad para los que padecen dicho flagelo.

Teniendo en cuenta lo anterior, aclara la Sala que, es respetuosa de los procedimientos realizados por el Estado por medio de los cuales brinda asistencia a las poblaciones menos favorecidas. Sin embargo, en el asunto *sub examine* considera con base a los nuevos precedentes fijados por la H. Corte Constitucional, la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA ha vulnerado los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a las víctimas, derecho fundamental innominado a la luz del artículo 94 de la C.P. de la actora CLARA ELENA BLANCO SILGADO, dado que las decisiones administrativas tomadas no tuvieron en cuenta los nuevos



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

pronunciamientos de la Corte Constitucional donde se amplía la cobertura a personas que se desplazaron fuera de las fronteras del país debido al conflicto armado interno, aun por cuenta de agentes de la fuerza pública, por lo que se revocará la sentencia de primera instancia, se tutelarán sus derechos fundamentales, y se **ORDENARÁ** que la entidad accionada, cite nuevamente a la demandante, a que rinda su testimonio y de esta manera, previa calificación por parte de su parte, decida si su inscripción en el RUV es procedente o no, teniendo en cuenta a las reglas fijadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-832 de 2014 y lo dispuesto en el Auto 119 de junio 24 de 2013, ya transcritas en esta providencia.

Dado que las demás pretensiones de la acción se derivan de la inscripción en el RUV, se denegarán las mismas, en atención a que ellas dependerán de la decisión que adopte la entidad demandada al interior de la actuación administrativa que se ordena realizar nuevamente.

4. CONCLUSIÓN:

Por lo anterior, la Sala **REVOCARÁ** la sentencia proferida por el *A quo*, declarando la procedencia de la acción, tutelando los derechos fundamentales de la accionante y ordenando a la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA recepcionar un nuevo testimonio, y de esta forma, decida si su inscripción en el RUV es procedente o no, teniendo en cuenta las reglas fijadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-832 de 2014 y lo expuesto en el más reciente pronunciamiento sobre el tema, Auto 119 del 24 de junio de 2013, enviando copia de toda esta actuación al Juzgado de primera instancia, a fin de realizar el seguimiento en el cumplimiento de las ordenes aquí impartidas.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 11 de mayo de 2015 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE. En su lugar **TUTÉLESE** los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a la población desplazada, derecho fundamental innominado a la luz del artículo 94 de la C.P., vulnerados a la actora CLARA ELENA BLANCO SILGADO y su grupo familiar, por la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA, por las razones y en los términos de esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE a la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de la presente providencia, cite a CLARA ELENA BLANCO SILGADO, identificada con cédula de ciudadanía No. 64.515.734 para que rinda nuevamente su testimonio, de esta manera, previa calificación por parte de esta entidad, se decidirá si su inscripción en el RUV es procedente o no, teniendo en cuenta al momento de adoptar su decisión de fondo, las reglas fijadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-832 de 2014 y lo expuesto en el Auto 119 de 2013. La decisión deberá ser adoptada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la declaración. Copia de toda la actuación, deberá ser enviada al Juzgado de primera instancia, a fin de realizar el seguimiento en el cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

TERCERO: DENIÉGUENSE las demás pretensiones de la acción de la acción de tutela.

CUARTO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

QUINTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

SEXTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 078.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ