



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013).

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

#### **Sentencia No. 105**

**TEMAS:**

DESPLAZAMIENTO FORZADO –  
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE  
TUTELA PARA LOGRAR EL AMPARO  
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE  
LA POBLACIÓN DESPLAZADA - EL  
DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA  
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE  
TUTELA PARA 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 DEL  
DESPLAZADO - 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 SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 31 de octubre de 2013, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instaurado por PEDRO ANTONIO SALAS AGUAS en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

## **I. ANTECEDENTES:**

### **1.1 La Demanda:**

PEDRO ANTONIO SALAS AGUAS 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 de los desplazados y derecho a ser registrado en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV.

### **1.2 Reseña Fáctica:**

Afirma la parte actora haber declarado ante la Personería Municipal de Barrancabermeja el 28 de junio de 2011, ser persona desplazada por causa de la violencia sociopolítica que atraviesa el país a manos de grupos organizados al margen de la ley.

Indica que la Personería Municipal de Barrancabermeja remitió el día 29 de julio de 2011 a la UNIDAD TERRITORIAL DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MAGDALENA MEDIO dicha declaración para su correspondiente valoración.

Manifiesta, que mediante Resolución No. 201168081000436 del 25 de julio de 2011, la parte accionada dispuso no incluirlo en el registro único de población desplazada.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Precisa que fue notificado de la Resolución aludida e interpuso por intermedio de Walter Villalba Tovia recurso de reposición del cual la parte accionada emite en respuesta un acto administrativo confirmando la decisión de no inclusión a través de la Resolución No. 201168081000436R del 18 de octubre de 2011, basándose en la falta de representación debidamente certificada.

Señala que el día 9 de septiembre del año 2009 (sic)<sup>1</sup>, el accionante presenta revocatoria directa contra las resoluciones 201168081000436 del 25 de julio de 2011 y la No. 201168081000436R del 18 de octubre de 2011, por lo cual la UARIV mediante Resolución No. 201168081000436RD del 10 de abril de 2013 confirma la decisión de no inclusión en base a las mismas motivaciones de la primera Resolución.

### **1.3 Las Pretensiones:**

Pretende la parte accionante se tutele el derecho fundamental a la vida digna de los desplazados y el derecho a ser registrado en el Registro Único de Víctimas (RUV), y como consecuencia se ordene lo siguiente:

- Se le ordene a la Directora General de la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que adelante los trámites necesarios para inscribirlo en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS (RUV) al igual que a su núcleo familiar, o en su defecto ordenar una nueva valoración o una nueva declaración de su situación.
- Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la acción social dispense la ayuda humanitaria en materia de emergencia que de acuerdo al pronunciamiento de la sentencia T-025 de 2004, y se mantenga el suministro hasta tanto en núcleo familiar descrito cuente con las condiciones de estabilidad socioeconómica suficiente para generar su auto sostenimiento.

---

<sup>1</sup> La solicitud en mención es del 12 de septiembre de 2012 (fol. 9 C-1).



## **2. ACTUACIÓN PROCESAL:**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 16 de octubre de 2013 (fol. 22).
- Admisión de la demanda: 18 de octubre de 2013 (fol. 24).
- Notificación a las partes: 18 de octubre de 2013 (fol. 26 a 29.).
- Contestación a la demanda: 9 de abril de 2013 (fol. 25 a 27).
- Concepto Ministerio Público: 21 de octubre de 2013 (fol. 30 y 31).
- Contestación a la demanda: 24 de octubre de 2013 (fol. 32 a 35).
- Sentencia de primera instancia: 31 de octubre de 2013 (fol. 36 a 39.).
- Notificación a las partes: 31 de octubre de 2013 (fol. 40 a 43).
- Impugnación: 5 de noviembre de 2013 (fol. 45 a 48).
- Concesión de la impugnación: 15 de noviembre de 2013 (fol.49).
- En la oficina judicial- reparto: 26 de noviembre de 2013 (fol. 1 c-2).
- Secretaría del Tribunal: 27 de noviembre de 2013 (fol. 2 c-2)

## **3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:**

La Jueza de primera instancia negó el amparo invocado, por considerar que las personas desplazadas por presión de grupos de delincuencia común no se encuentran enmarcados dentro de las víctimas del conflicto armado interno, por lo cual no procede la solicitud de inscripción en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, al mismo tiempo consideró que el ente accionado no vulneró el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que resolvió de manera correcta todas las solicitudes y recursos presentados por el accionante respetando las garantías al derecho de defensa y contradicción.

## **4. LA IMPUGNACIÓN:**

El accionante impugnó la sentencia en mención, el día 5 de noviembre de 2013, exponiendo su desacuerdo respecto a la decisión de primera instancia,



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

sosteniendo lo dicho en el libelo demandatorio y tomando como base del recurso, el pronunciamiento hecho por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-227 de 1997.

## **5. PROBLEMAS JURÍDICOS PRINCIPALES:**

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

¿Se vulnera los derechos constitucionales fundamentales del actor, 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, sino por causas de delincuencia común?

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados si hay lugar a ello.

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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.

## **6. 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 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*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”<sup>2</sup>*

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 observó 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.

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 desplazada<sup>3</sup>, 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 2007<sup>4</sup>, 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.”*

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> M.P. Catalina Botero Marino.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*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.”<sup>5</sup>*

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 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.

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 manifiesta<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010

<sup>6</sup> 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.”



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.”<sup>7</sup>*

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.

## **7. MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-**

<sup>7</sup> 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*

## **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 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 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 anterior, 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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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 párrafo, 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.”*

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 los 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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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 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.”<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> 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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.”<sup>9</sup>*

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 voluntad<sup>10</sup>.

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.”<sup>11</sup>*

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

---

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.

<sup>9</sup> Decreto 2569 de 2000, artículo 11.

<sup>10</sup>CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “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.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2010. MP: Juan Carlos Henao Pérez. 23 de marzo de 2010.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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 inscripción<sup>12</sup>.

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:

*“...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.”<sup>13</sup>*

La jurisprudencia Constitucional hace hincapié en la presunción de buena fe de las declaraciones de las personas desplazadas, pues les corresponde a las

---

<sup>12</sup> 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

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 2010



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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:

*“Ahora 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 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”<sup>14</sup>*

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**

---

<sup>14</sup> 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*

**de la buena fe, cuando se encuentre una duda acerca de las versiones de los desplazados, ésta los debe favorecer.**

## **8. 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 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*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*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 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.

## **9. 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.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

El concepto de “desplazado” viene consignado en el artículo 1º 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.”* (Negritillas 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 al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.**

*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**



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

***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 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*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*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 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:*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*(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.*

***En consecuencia, a la población desplazada por las BACRIM y por razones que no son lo suficientemente cercanas al conflicto armado, pero que se encuentran bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, no se les puede oponer, para efectos de su atención, asistencia y protección, el argumento según el cual cuentan con los mecanismos ordinarios para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en ausencia de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011.***<sup>15</sup> (Destacado de la Sala).

Así las cosas, la H. Corporación de lo constitucional, 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 las BACRIM o lo enmarcado por la norma como “delincuencia común”, o aquellas que 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 387 de 1997 sí cumplirían con ciertos requisitos que los pondría en igualdad de condiciones que las personas desplazadas con ocasión del conflicto armado.

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

---

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 119 del 24 de junio de 2013. MAGISTRADO PONENTE: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

circunstancias de vulnerabilidad que las demás personas desplazadas por la violencia.

En igual sentido manifestó la H. Corte Constitucional:

*“Ahora bien, tal como quedó recogido en párrafos anteriores, en el momento de delimitar el alcance del concepto operativo de víctima y las distintas interpretaciones que la Sala Plena ha realizado al respecto, es necesario diferenciar los distintos tipos de derechos que se encuentran a favor de la población desplazada (su título jurídico, alcance y razón de ser) y preguntarse si todas las medidas de protección, asistencia, atención, y reparación integral a su favor, tanto en la Ley 387 de 1997 como en la Ley 1448 de 2011, guardan una relación inescindible con el conflicto armado. Para responder a esta pregunta la distinción entre el conjunto de derechos que responde a la condición de población desplazada por la violencia y aquél otro que se fundamenta en la condición de víctima en el marco del conflicto armado vuelve a ser relevante. Esta distinción se refleja de la siguiente manera en el segmento de población desplazada que es objeto de este pronunciamiento*

*Para efectos del primer entramado de derechos relativos al cumplimiento de los deberes de asistencia, atención y protección, ateniendo a su condición de población desplazada, es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado, la calidad del actor o su modo de operar. Para el segundo entramado de derechos, la Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, se tiene que establecer la conexión, cercana y suficiente con el conflicto armado interno al tratarse de una situación de justicia transicional, para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448. Lo anterior, salvo que la misma Ley 1448 haya admitido un tratamiento más amplio respecto de ciertas víctimas y hechos victimizantes, como ocurre con las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley.*

***La práctica inconstitucional de la Dirección de Registro consiste en hacer depender el primer conjunto de derechos del segundo conjunto, pues en el momento de decidir acerca de la inscripción en el Registro Único de Víctimas se excluyen aquellas personas desplazadas que no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, como se ejemplificó con los casos en los que intervienen las BACRIM al considerarlas actores de la delincuencia común.***

*Esta práctica está alejada de la tesis básica que cobija a la población desplazada por la violencia porque su razonamiento no está orientado a determinar si una persona cumple con los dos requisitos mencionados, sino que, por el contrario, atiende a la calidad del actor; a la determinación de la existencia de un conflicto armado; al daño sufrido; a la identificación del hecho victimizante. En fin, a la acreditación de un conjunto de condiciones que se acercan más a la búsqueda de la reparación en tanto víctima de un delito en el marco de un proceso de justicia transicional, que a garantizar la atención y protección que es fruto de una situación de emergencia producto del desarraigo. **En***



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

***consecuencia, el razonamiento de la Dirección es inconstitucional porque restringe la atención y protección de la población desplazada por las BACRIM a un análisis que es mucho más estricto y que responde a los derechos que posee por ser víctima de un ilícito.***

*Por lo tanto, esta Sala Especial le ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas corregir esta práctica y garantizar que, siempre que una persona adquiera la condición de población desplazada por la violencia de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia y recapitulados en este pronunciamiento, acceda a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho tal como quedó recogido en esta providencia (particularmente, ver apartes 3.1.1 y 3.1.2.), con independencia del conflicto armado, de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar. Es decir, en los términos definidos en la Ley 387 de 1997 y demás normas que le siguen, sus decretos reglamentarios, los distintos autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, haciendo un énfasis especial en los compromisos que adquirió el gobierno en respuesta al auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y la demás jurisprudencia constitucional sobre la materia.*

*Es importante resaltar que desde octubre del 2011, por medio del auto 219, esta Sala Especial ya había advertido acerca de la presente problemática al gobierno nacional[174]. A pesar de haber transcurrido un año y medio desde que esta Sala Especial advirtió acerca de la falta de asistencia, atención y protección integral a favor de la población desplazada que queda por fuera de la Ley 1448 de 2011, porque el desarraigo no se presenta en el marco del conflicto armado; ante la ausencia de un sistema alternativo tanto para registrar a las personas desplazadas en los casos en los que el desarraigo no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, como para efectos de su protección, asistencia y atención; considerando la falta de operatividad institucional del esquema anterior; teniendo en cuenta que el gobierno nacional consideró que la implementación de un registro de víctimas en el marco del actual modelo de protección de la Ley 1448 de 2011, es el esquema más idóneo para identificar a la población beneficiaria y como instrumento para el diseño y la implementación de la política pública dirigida a atender a esa población y lograr el goce efectivo de sus derechos; y frente a la patente situación de desprotección de la población desplazada objeto de este pronunciamiento, que la ubica en una situación de vulnerabilidad semejante al del resto de la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado, y que la hace acreedora de la misma respuesta estatal para efectos de garantizar los derechos en materia de protección, asistencia y atención integral en igualdad de condiciones que el resto de la población desplazada por la violencia, esta Sala Especial ordenará a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que inscriba de manera inmediata en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas que son objeto de este pronunciamiento.*

***Tal inscripción deberá contar con las anotaciones que se consideren pertinentes para distinguir la situación de las personas desplazadas que requieren asistencia, atención y protección con independencia de la calificación del actor armado que haya generado el***



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

***desplazamiento, su modo de operar, y de su relación con el conflicto armado, de una parte y, de la otra, las circunstancias propias de la justicia transicional para efectos de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Lo anterior, con el fin de que las personas desplazadas en situaciones de violencia generalizada desde que empezó a regir la Ley 1448 de 2011, incluidas las ocasionadas por las BACRIM y por razones que no guardan una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, accedan en el menor tiempo posible a las medidas de asistencia, atención y protección del Estado, en los términos de este pronunciamiento, y sin perjuicio de las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley.***

***Lo anterior también implica que la Unidad de Víctimas deberá precisar, en el marco del actual esquema jurídico-institucional, las rutas que va a utilizar, las entidades y dependencias responsables y los demás aspectos operativos que puedan ser necesarios para garantizar la asistencia, atención y protección integral de las personas desplazadas bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997 y que no se circunscriben a una relación cercana y suficiente con el conflicto armado en los términos de la ley 1448 de 2011, en igualdad de condiciones que el resto de la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado.***

*Este ejercicio deberá conducir también a un examen de todo el sistema desarrollado al amparo de la Ley 1448 de 2011, y del establecido bajo la Ley 387 de 1997, con el fin de determinar dónde hay vacíos de protección y dónde hay retrocesos, a fin de que tales defectos sean corregidos en un plazo razonable, de tal manera que se garantice que la atención, asistencia y protección integral se preste en igualdad de condiciones, sin que sea posible aplicar medidas regresivas que impliquen un retroceso en el nivel de protección alcanzado antes de la entrada en vigor de la Ley 1448.*

***Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Sala Especial le ordenará a la Dirección de Registro que suprima la práctica que consiste en colocar las declaraciones de las personas cuyo desplazamiento no guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997, como ha ocurrido cuando el responsables es una BACRIM, en estado “de valoración” por el término de 60 días hábiles mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva, al término del cual se declara la “no inclusión” de tales declaraciones. Esta práctica, de acuerdo con la Dirección, responde a que el Comité Ejecutivo todavía no ha adoptado la determinación correspondiente acerca de “un eventual reconocimiento de víctimas de estos grupos en el marco del conflicto interno.”<sup>16</sup> (Destacado de la Sala).***

---

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto citado *ut supra*.



*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 las BACRIM o bandas emergentes reorganizadas bajo un actuar delincuencia, o como han sido denominados “delincuencia común” guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

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

## **9. 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 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 del actor y su grupo familiar, esta Corporación advierte que el fundamento de la decisión de negar la inscripción en el RUV consiste en que – según se expone en el acto que niega – su testimonio es contrario a la verdad, por presentarse una situación que no es enmarcada dentro de los escenarios que expone la norma, ya que su desplazamiento no fue generado por el conflicto armado, sino por bandas de delincuencia común, siendo esto un tema de índole personal atribuido a sujetos individualizados.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Esta Sala aclara, 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 DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA ha vulnerado 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. del actor PEDRO ANTONIO SALAS AGUAS, dado que las decisiones administrativas tomadas no tuvieron en cuenta los nuevos pronunciamientos de la Corte Constitucional donde se amplía la cobertura a personas que se desplazaron en virtud del conflicto generado por grupos de delincuencia común como el denominado “BACRIM”, por lo que se revocará la sentencia de primera instancia, se tutelarán sus derechos fundamentales, y se ordenará que la entidad accionada cite nuevamente al actor para que rinda su testimonio y de esta manera, previa calificación por parte de esta entidad, 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-328 de 2007 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.

## **10. CONCLUSIÓN:**

Por lo anterior, esta Sala revocará la sentencia proferida por el *A quo*, declarando la procedencia de la acción, tutelando los derechos fundamentales del actor y ordenando a la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA recepcionar el testimonio del accionante 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-328 de 2007 y lo



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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 31 de octubre de 2013 por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO 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 al actor PEDRO ANTONIO SALAS AGUAS y su grupo familiar, por la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA, por las razones y en los términos de esta Sentencia.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** a la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS POR LA VIOLENCIA que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de la presente providencia, cite al actor PEDRO ANTONIO SALAS AGUAS 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-328 de 2007 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.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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

**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.

**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° 146.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**