



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, once (11) octubre de dos mil diecisiete (2017)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: ACCIÓN DE TUTELA.
PROCESO: 70-001-33-33-002-2017-00225-01.
DEMANDANTE: GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal la impugnación de la sentencia proferida por el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE** el día 5 de septiembre de 2017, dentro de la Acción de Tutela formulada por **GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**.

1. ANTECEDENTES.

1.1. LA SOLICITUD DE TUTELA.

El señor **GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA** presentó acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, buena fe y favorabilidad.

1.1.1. Como **FUNDAMENTOS FÁCTICOS** relevantes resume la Sala los siguientes:

Señala el actor que, él y su grupo familiar fueron objeto del hecho victimizante de desplazamiento forzado, en hechos sucedidos en la Jurisdicción del Municipio de Los Palmitos y en razón a tal acontecimiento, se acercó hasta las Oficinas de la Personería Municipal de Corozal, en procura de obtener la inscripción de su nombre, al igual que el de su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas.

Expone que, la Personería Municipal de Corozal, diligenció los formularios dispuestos para tales fines, para su posterior envío hasta las Oficinas de la UARIV, para su correspondiente valoración, y a través de la Resolución No. 2016-26822 de febrero de 2016, la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas resolvió en forma desfavorable su solicitud.

Aduce que, la UARIV consideró que la declaración rendida, había sido de manera extemporánea, manifestando que no existieron elementos de fuerza mayor que le hayan impedido presentar la declaración dentro de los términos establecidos en la Ley 448 de 2011.

Comenta que, presentó contra la mencionada Resolución, recurso de reposición, el cual fue resuelto con la Resolución No. 201731212, de junio 29 de 2017, donde se confirmó lo dicho a través de la Resolución No. 201626822.

1.1.2. PRETENSIONES.

De conformidad con los fundamentos fácticos expuestos, solicitó la parte accionante, que le sean tutelados los derechos invocados y como consecuencia, se le ordene al Director Técnico de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas, que sin ningún tipo de dilaciones, en el término no mayor a 48 horas, haga lo necesario en procura de llevar a cabo todas y cada una de las actuaciones, las cuales culminen con las garantías a un debido proceso; y así, se decida la inclusión de su nombre, al igual que el de su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas-RUV.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL. Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 23 de agosto de 2017 (fol. 7 y 15).
- Admisión de la demanda: 23 de agosto de 2017 (fol. 17-18).
- Notificación a las partes: 23 de agosto de 2017 (fol. 19 a 22).
- Contestación de la demanda: 29 de agosto de 2017 (folio 26 a 30)
- Sentencia de primera instancia: 05 de septiembre de 2017 (fol. 69 a 78).
- Impugnación: 07 de septiembre de 2017 (fol. 87 a 97).
- Concesión de la impugnación: 11 de septiembre de 2017 (fol. 190).

1.3. INFORME DE LA ENTIDAD ACCIONADA. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS¹.

El ente accionado rinde su informe manifestando, que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, ésta debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro Único de Víctimas — RUV, que para el caso del actor, se informa que su estado es el de “no incluido en dicho registro”.

Respecto al derecho de petición informa, que se le dio contestación mediante la comunicación 2017772021094841 de fecha 10 de agosto de 2017.

Expuso además, que existe cosa juzgada, ya que el accionante presentó tutela por estos mismos hechos ante el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal, bajo el radicado 2017-00130, en donde aquel Juzgado dictó sentencia de fecha 08 de agosto de 2017 , decidiendo no tutelar por hecho superado el derecho de petición.

Por último solicita que se nieguen las pretensiones invocadas en razón de que la entidad tal como lo acredita, ha realizado dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales.

¹ Folio 26 a 31 C.Ppal.

1.4. LA SENTENCIA IMPUGNADA².

La Juez de primera instancia luego del estudio de las condiciones especiales de la población desplazada y los presupuestos para obtener la inscripción en el RUV, resolvió tutelar los derechos invocados por la actora, considerando para tal efecto, que la tutelante tenía derecho al amparo invocado, toda vez, que la Resolución proferida por la Unidad que negó la inscripción en el RUV, no evidenció ninguna razón de juicio constitucional para motivar su decisión, pues solo acudió a realizar un análisis de temporalidad, lo cual no es óbice para negar la inscripción en el RUV, razón por la cual, se presenta claramente un desconocimiento de los derechos fundamentales, en cuanto no se aporta evidencia alguna que pueda conducir sin lugar a dudas, que los hechos narrados fueron contrarios a la verdad o causados por grupos al margen de la Ley, tal como se exige en el marco normativo pertinente, pues la extemporaneidad en estos casos, no es un motivo de rechazo de plano de las inscripciones, atendiendo al acaecimiento de circunstancias que escapan a la voluntad de las personas, máxime teniendo en cuenta los estados de zozobra y violencia en que se vieron envueltos por este conflicto.

1.5. LA IMPUGNACIÓN³.

La parte accionada inconforme con la decisión adoptada, impugna la sentencia, y señala como argumentos, los siguientes:

" (SIC).. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 reza lo siguiente "solicitud de registro de las víctimas. Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público. (...).

De acuerdo a lo estipulado en la norma y realizando una explicación más explícita de la misma se entiende que: Si el hecho victimizante ocurrió entrejunio de 1985 y junio 10 de 2011, el plazo para declarar era hasta el 10 de junio de 2015. Si el hecho victimizante ocurrió después del 11 de junio de 2011, se tiene 2 años a partir de la ocurrencia del hecho o conocimiento del mismo para realizar la declaración.

² Folio

³ Folio 87 a 97 C.Ppal.

Revisando el caso en concreto de acuerdo a la narración de los hechos presentados por el/la señor(a) GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA manifestó que los hechos ocurrieron el día 13 de junio de 1985, que la declaración fue presentada por el/la señor(a) en la Personería del municipio de Corozal - Sucre el día 13 de octubre de 2015. Que de acuerdo a lo anteriormente expuesto se evidencia que el plazo para rendir la declaración por parte del recurrente venció el 10 de junio de 2015. Por lo tanto la declaración fue presentada de forma extemporánea.

Adicionalmente se observa que si bien es cierto en el mismo artículo (155 de la ley 1448 de 2011) contempla: "(...) En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (...).

Es importante traer a colación la definición esbozada por el Código Civil respecto de Fuerza Mayor, como "el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."

El recurrente en el escrito de presentación de recursos no manifiesta cual fue la causa de fuerza mayor que le impidió presentar la declaración en el tiempo estipulado.

Lo que nos lleva a determinar que no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor, cabe anotar que el artículo nueve del código Civil indica que "La ignorancia de las leyes no sirve de excusa." Se le informa a su despacho que el accionante tiene conocimiento de las decisiones de los recursos, sin embargo ya que mediante este proceso se da a conocer la decisión se le solicita a su despacho dar a conocer al accionante en virtud del PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CONJUNTA consagrado en el artículo 29 de la ley 1448 de 2011 que estipula:

(...) Brindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación o la de su hogar, por lo menos una vez al año, salvo que existan razones justificadas que impidan suministrar esta información. Las autoridades garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por las víctimas y de manera excepcional podrá ser conocida por las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas para lo cual suscribirán un acuerdo de confidencialidad respecto del uso y manejo de la información.

Hacer uso de los mecanismos de atención y reparación de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron otorgados. (...)

De la motivación de la Resolución No. 201731212 del 29 de junio de 2017

En primera medida se recuerda que la labor de la Unidad para las Víctimas, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, se

enmarca en verificar los hechos victimizantes, a partir de los criterios de valoración⁴ (técnicos, jurídicos y de contexto) para establecer si el declarante satisface los postulados del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

En efecto, para la valoración del presente asunto se procedió a analizar la declaración realizada por el/la señor/a GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA, y a partir de la misma no fue posible concluir de forma clara y contundente que él o (os hechos victimizantes declarados hayan sido perpetrados en el marco del conflicto armado interno, ni se evidencian motivaciones, cualidad subjetiva o amenaza previa, que hayan estimulado la participación de los actores del conflicto armado en la materialización del hecho declarado.

(...)

DE LA RESPUESTA BRINDADA AL DERECHO DE PETICIÓN

La respuesta que suministramos tanto al accionante como al Honorable Despacho fue clara, concreta, de fondo y congruente con lo pedido, ya que se le informó al accionante GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA que no era posible acceder a su pretensión debido que su estado en el Registro Único de Víctimas -RUV es de NO INCLUIDO, teniendo en cuenta que la inclusión es el requisito indispensable para que pueda acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación contempladas en la presente ley y sus normas concordantes.

Por lo anterior, la Unidad para las Víctimas ha esgrimido respetuosamente que se debió fallar dentro de la providencia de primera instancia sujeto al fenómeno de carencia de objeto por Hecho superado siendo que la presunta vulneración del derecho fundamental que alegaba la accionante fue subsanado esto mediante comunicación 201772021094841 de fecha 10 de agosto de 2017 que se remitió a la dirección que el accionante aportó a la Unidad para las Víctimas como de notificaciones.

Lo anterior fue comunicado al accionante como respuesta al derecho de petición presentado por GABRIEL EDUARDO PATERNINA FIGUEROA, información con la cual se debe entender que fue contestada su petición de manera clara, de fondo, concreta y en oportunidad, conforme al marco normativo vigente y a los precedentes verticales decantados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, con especial atención aquella emanada de la Corte Constitucional.

Dicha respuesta fue emitida bajo la comunicación escrita con radicado interno de salida No 201772021094841 de fecha 10 de agosto de 2017, la cual fue debidamente notificada al accionante por correo certificado a la dirección que aportó como de notificaciones, según consta en la planilla de envío y que se adjunta a este memorial.

HECHO SUPERADO

El fallo judicial respecto del cual solicitamos la revocatoria resulta violatorio al debido proceso y legalidad del que goza toda actuación administrativa, por cuanto al observar la acción constitucional interpuesta por la parte actora se evidencia que el(la) accionante solicita el amparo de derechos fundamentales que según su apreciación fueron vulnerados por la Unidad para las Víctimas al no haberse resuelto en tiempo y/o de

manera clara, precisa y de fondo, situación que es contraria a la verdad, pues en la actualidad se encuentra configurado una carencia actual de objeto por un hecho superado, ya que la Unidad para las Víctimas ha garantizado los derechos aludidos tal y como fue demostrado en el contenido del presente escrito, situación que no fue valorada en debida forma por parte del despacho al momento de proferir el fallo judicial.

En efecto, conforme a los hechos invocados como fundamento de la demanda de acción de tutela, y las pruebas aportadas por Unidad para las Víctimas, la presunta violación que el accionante alega haber sufrido por parte de esta Entidad se encuentra configurada como una carencia actual de objeto por un hecho superado, dado que la respuesta administrativa al accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado, y resolvió de fondo la petición con anterioridad a que su despacho profiriera el fallo de primera instancia.

TEMERIDAD EN LA ACTUACIÓN PROCESAL

EL accionante solicita el amparo de derechos fundamentales que según su apreciación fueron vulnerados por la Unidad al no haberse generado una respuesta concreta, clara y de fondo. Sin embargo y como se demostrara más adelante la unidad ha garantizado los derechos aludidos con anterioridad a la interposición de la presente acción de tutela, tal es así que a la fecha el (la) accionante ha presentado otras acciones constitucionales en diferentes despachos judiciales por los mismos hechos. Acciones constitucionales que me permito relacionar a continuación:

*Tutela interpuesta en el Juzgado Segundo Administrativo Oral Del Circuito De Sincelejo, con radicado 2017 - 00225, objeto de la acción presente.
Tutela interpuesta en el JUZGADO SEGUNDO promiscuo del circuito corozal sucre con radicado 2017- 00130.*

Frente a lo anteriormente expuesto, me permito anexar a la presente copia de la tutela y fallo del proceso referido.

Al respecto, es menester aclarar que el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 da la calidad de temeraria a una acción cuando sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela es presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales por los mismos hechos y derechos.

En sentencia T-695 de 2006 la Corte Constitucional se refirió a la temeridad en la presentación de la acción de tutela en los siguientes términos:

"La conducta descrita en el artículo 38 del Decreto-Ley 2591 de 1991 ha sido nominada por esta Corporación como "temeridad". La Corte la ha calificado como una actitud contraria al principio de buena fe constitucional consagrado en el artículo 83 de la Carta y ha señalado que la interposición de tutelas idénticas, sin motivo expresamente justificado, "delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, que expresa un abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción"

Así pues, para deducir que una misma demanda de tutela se ha interpuesto varias veces, con infracción de la prohibición prevista en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es indispensable acreditar, según lo dicho por esta Corporación:

- (a) La identidad de partes, es decir, que las acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condición de persona natural, o de persona jurídica, directamente o a través de apoderado.*
- (b) La identidad de objeto, esto es, que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental.*
- (c) La identidad de causa petendi, o lo que es lo mismo, que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa.*
- (d) Por último, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) citados elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación dentro del mismo proceso, de excluir la existencia de un argumento válido que permita convalidar la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción. Esta ha sido la posición reiterada y uniforme de esta Corporación, a partir de la interpretación de la parte inicial del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: "Cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes*

En consecuencia, consideramos que la actora incurre en una conducta temeraria, rayana en el abuso del derecho, debido a que de su actuación se desprenden los elementos denominados por la Jurisprudencia constitucional como denominadores de una acción temeraria, ya que es claro que se dirige contra la misma persona por los mismos hechos y pretensiones sin que medie una clara justificación para interponer la nueva acción".

Concluye manifestando, que está demostrado sin el mayor asomo de duda que la Entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante como lo manifiesta el fallo que hoy se impugna, y en el evento de haberse incurrido en tal situación, la Unidad para las Víctimas adelantó satisfactoriamente las acciones tendientes al cumplimiento del deber legal, cesando de esta manera las conductas que dieron lugar a su insatisfacción y que hoy presentan como argumentos principales para la interposición de la acción de tutela y para la emisión equivocada del fallo, pues se encuentra configurado el hecho superado frente a las pretensiones y la decisión judicial.

1.6. Actuaciones En Segunda Instancia.

El proceso fue repartido a este Tribunal el 13 de septiembre de 2017 (folio 2.C de la impugnación), y pasó al despacho el 13 de septiembre de 2017, según constancia secretarial obrante a folio 3 del cuaderno de impugnación.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. COMPETENCIA.

EL Tribunal 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.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

De acuerdo con los antecedentes reconstruidos, corresponde en este Instancia resolver si, *¿Se vulneran los derechos constitucionales fundamentales de la parte actora, al negársele la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, primando como argumento el hecho de que su declaración como víctima del desplazamiento forzado se hizo de manera extemporánea?*

En atención al anterior interrogante y teniendo en cuenta tanto los hechos y pretensiones de la demanda, plantea la Sala, *¿existe cosa juzgada o temeridad respecto de la controversia planteada en la presente acción de tutela, pues según escrito de impugnación el anterior problema jurídico ya fue estudiado en sede judicial en una acción de tutela que presuntamente presenta la misma identidad de partes, de objeto e identidad de causa petendi?*

En aras de responder el problema jurídico que plantea la impugnación, la Sala abordará, 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 y favorabilidad a favor del desplazado, **(iii)** Recepción de una nueva declaración, **(iv)** configuración

de la cosa juzgada y temeridad en la acción de tutela-alcance jurisprudencial y (v) El caso concreto⁴.

I. 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 ha sido considerada 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, el máximo intérprete de la Jurisdicción 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."⁵

⁴ En este punto, este Tribunal invita al A Quo, a realizar en próximas eventualidades las respectivas citas que le sirven de fuente a la hora de construir los argumentos jurisprudenciales sobre los cuales cimentó su decisión de fondo, específicamente cuando sean tomados del Tribunal Administrativo de Sucre.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante la negativa 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.

Igualmente 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 desplazada⁶, 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.

A su vez, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007⁷, 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."⁸

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 mecanismo

⁶ 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.

⁷ M.P. Catalina Botero Marino.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 2010.

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 plus 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 manifiesta⁹.

En ese orden, la acción de tutela se constituye en el medio idóneo en procura del amparo *ius fundamental* de los derechos 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.

Sobre el particular la jurisprudencia 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."*¹⁰

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

⁹ 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."

¹⁰ 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.

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 al 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 etc¹¹.

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

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 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

¹¹ Sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, se puede consultar adicionalmente la Sentencia T 130 del 14 de marzo de 2016 y T 290 de 2016.

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 mencionada 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."

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 Público o la autoridad receptora competente, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 6º 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 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."*¹²

¹² 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

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."*¹³

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 voluntad¹⁴.

Sobre lo dispuesto la H. 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."*¹⁵

Cabe anotar que el H. Consejo de Estado a través 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

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.

¹³ Decreto 2569 de 2000, artículo 11.

¹⁴ 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.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2010. MP: Juan Carlos Henao Pérez. 23 de marzo de 2010.

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 inscripción¹⁶.

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 H. 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."¹⁷

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 retomó lo dicho por la Corte

¹⁶ 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

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 2010.

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 hacía 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" ¹⁸

Así las cosas, 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 favorecer¹⁹.

De igual manera ha determinado la misma normativa en lo relacionado con los términos para rendir la declaración sobre los hechos victimizantes, y que dan lugar al desplazamiento; a su turno predica el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011:

"SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4)

¹⁸ 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.

¹⁹ Ver CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 119 del 24 de junio de 2013. MAGISTRADO PONENTE: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.

En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial²⁰
(Desatacado fuera del texto original).

Adicionalmente es importante destacar, que esa H. Corporación, resolviendo un caso análogo al que hoy nos ocupa, ordenó la inscripción de una persona en situación de desplazamiento forzado interno en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la esa persona tenía de sus propios derechos, y concluyó:

*"Así las cosas, resulta patente que la demandada circunscribe la ayuda humanitaria a aquellas personas que han sido efectivamente declaradas como tal, en virtud de la Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, desconociendo, de esta manera, que **la condición de desplazado es una situación de hecho que no se adquiere en virtud de la declaración que al respecto realice una autoridad pública, y que la Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada no constituye un requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados internos.***

Ello equivaldría a condicionar la exigibilidad del derecho fundamental, a la declaración que, en virtud de la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, realiza la entidad encargada para tal efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del decreto 2569 de 2000²¹" (Negrillas de la Sala)

IV. LA RECEPCIÓN DE UNA NUEVA DECLARACIÓN.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha planteado un conjunto

²⁰ Tener en cuenta el Artículo 5 de la Ley 1437 de 2011. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-175 de 2005. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

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 ciertos, primo 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).

En esa misma óptica, el Tribunal Constitucional expuso²²:

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-112 de 2015. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

"En virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Además, en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas. En orden a lo expuesto, esta Corporación ha precisado que al momento de recibir la declaración correspondiente, los servidores públicos deben tener en consideración que:

*"(i) La mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) 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; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) **el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración**²³.*

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 H. 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.

V. CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA- TEMERIDAD EN LA ACCIÓN DE TUTELA. ALCANCE JURISPRUDENCIAL

Jurisprudencialmente se ha entendido la cosa juzgada como instrumento procesal, permite dotar a las decisiones que emanen del aparato jurisdiccional de un carácter inmodificable, incontrovertible e intangible, para

²³ Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. y T-605 del 19 de junio de 2008.

con ello, garantizar la seguridad jurídica de las relaciones sociales y la debida estructuración del ordenamiento jurídico, evitando que dentro del mismo se profieran decisiones contradictorias sobre un mismo asunto²⁴. La doctrina procesal la ha definido en los siguientes términos:

"Caracteriza a la soberanía del Estado el que las decisiones tomadas por quienes ejercen los poderes necesarios para la adecuada marcha de la sociedad sean observadas y respetadas por los asociados: sólo así se garantiza el orden. Entre las emanaciones de la soberanía estatal figuran las de imperatividad y coercibilidad de las resoluciones tomadas por quienes ejercen el poder.

Esas características se reflejan en algunas de las decisiones de los funcionarios que pertenecen al Poder Judicial y por eso, las sentencias que ellos dictan, luego de ciertos trámites, pasan a ser imperativas, son susceptibles de cumplirse coercitivamente y se hacen inmutables, por cuanto no pueden ser variadas, es decir, hacen tránsito a cosa juzgada.

De no existir cosa juzgada nadie acudiría, en ejercicio del derecho de acción, a formular pretensiones para que el órgano judicial las resuelva. Ningún incentivo tendría una persona para buscar un trámite judicial, largo y costoso, si la decisión a más de ser inmodificable, no pudiera hacerse cumplir aun mediante el empleo de la fuerza.

De otra parte, al impedir la cosa juzgada que los asuntos decididos mediante sentencia sean nuevamente sometidos a debate judicial, contribuye a dar seriedad a las determinaciones judiciales y a poner término al estado de incertidumbre que surgiría si quien obtuvo providencia, no acorde con sus intereses, pudiera seguir planteando la misma controversia hasta lograr un fallo que se ajuste a sus particulares propósitos, de ahí la Carta destaca que toda persona tiene el derecho a "no ser juzgado dos veces por el mismo hecho" (art. 29)."²⁵

Desde un punto de vista genérico, la cosa juzgada está regulada por los artículos 303 del C. G.P y 189 del C.P.A.C.A., en los cuales se establecen los elementos formales y materiales para su configuración.

El elemento formal implica que no es posible volver sobre una decisión tomada en providencia ejecutoriada, dentro del mismo proceso, o en otro en el que se debata la misma *causa petendi* e idénticos fundamentos jurídicos, lo cual tiene como propósito garantizar la estabilidad y la seguridad del orden jurídico, a su vez el material, hace alusión a la intangibilidad de la sentencia en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto de la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.

²⁴ Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN Bogotá, D.C., Sentencia del 28 de febrero de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2007-00116-00(2229-07) Actor: LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL Demandado: GOBIERNO NACIONAL Y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

²⁵ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil, Undécima edición, Bogotá: Dupre Editores 2012. P. 651-652.

Lo anterior, bajo la misma interpretación que le ha dado la jurisprudencia de las altas cortes al fenómeno de la cosa juzgada, es así como la H. Corte Constitucional ha definido dicha figura como:

*"La función de la institución de la cosa juzgada es otorgar a ciertas providencias el carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, **al punto que las partes no pueden ventilar de nuevo el asunto que fue objeto de resolución judicial.** Además, esta Corte conforme al artículo 332 del Código de Procedimiento Civil estableció los requisitos para que una providencia adquiera el carácter de cosa juzgada, respecto de otra, como son:*

Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo transito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica."

Específicamente, las decisiones proferidas dentro del proceso de amparo tienen la virtualidad de constituir cosa juzgada. Vale decir, que este fenómeno ocurre cuando la Corte Constitucional "adquiere conocimiento de los fallos de tutela adoptados por los jueces de instancia, y decide excluirlos de revisión o seleccionarlos para su posterior confirmatoria o revocatoria"²⁶ (Destacado de la Sala).

En otro de sus pronunciamientos, ventiló esa H. Corporación:

"PRESUPUESTOS PARA LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA

La administración de justicia como función pública, tiene la finalidad de contribuir a la resolución de los conflictos que puedan suscitarse entre los particulares, entre éstos y el Estado y/o entre las distintas entidades estatales. Las decisiones que adoptan los jueces como administradores de justicia, buscan poner punto final a las diversas controversias. Por tanto, dichas soluciones hacen tránsito a cosa juzgada, es decir, que una vez el juez natural del asunto debatido tome una decisión, ésta resulta inmutable, vinculante y definitiva, por consiguiente, los funcionarios judiciales no pueden pronunciarse o decidir sobre un caso que previamente fue resuelto en el marco de un proceso judicial.

En efecto, la cosa juzgada propende por la seguridad jurídica y la certeza

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-185 de 2013.M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

del derecho debatido, en la medida en que evita que se reabra el estudio de un asunto que anteriormente fue examinado y decidido por un juez de la República, y asegura la estabilidad y certidumbre de los derechos que son declarados o reconocidos a través de una sentencia en firme.

En este orden de ideas, "no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad. (Negrilla en el texto).

Con fundamento en estas características, la Corte ha señalado que la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.

Así las cosas, para que se pueda hablar de la existencia de cosa juzgada, es necesario que la controversia que se lleva hasta las instancias judiciales verse sobre los mismos hechos y las mismas pretensiones discutidos previamente en un proceso judicial, y que sean las mismas partes (demandante y demandado) quienes reabran la discusión del asunto que fue fallado en una sentencia judicial en firme²⁷" (Negrillas de la Sala)

Respecto a la temeridad en las acciones de tutela, ha dicho la H. Corte Constitucional, que esta se configura bajo La interposición de dos o más acciones de tutela con identidad de **hechos, partes y pretensiones, si se comprueba la existencia de mala fe en el comportamiento del accionante**. Sin embargo, cuando el uso inadecuado de la acción de tutela se manifiesta en la interposición de varias acciones, es deber del juez de conocimiento procurar la protección de los derechos fundamentales antes que declarar la improcedencia con base en la temeridad, si comprueba que se cumple con alguno de los supuestos atrás enunciados; (i) cuando hay de por medio sujetos de especial protección constitucional o personas que están expuestas a condiciones extremas de necesidad o ignorancia; (ii) cuando la violación de los derechos persiste en el tiempo²⁸.

Ha concluido entonces esa H. Corporación, que comoquiera que la temeridad es el resultado de un ejercicio abusivo del derecho, tendiente a satisfacer

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-352 de 2012.MP. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-383 de 2016. M.P. ORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

intereses individuales en desmedro de la lealtad procesal y de los derechos de los demás ciudadanos, resulta lógico asumir que la misma se configure **únicamente si la persona interesada ha obrado injustificadamente y de mala fe**. Para ello, el juez constitucional deberá evaluar de manera cuidadosa en cada caso las motivaciones de la nueva tutela, teniendo siempre presente que el acceso a la justicia es un derecho fundamental, que cualquier restricción en su ejercicio debe ser limitado, y que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas (artículo 83 CP), **por lo que resulta imperativo demostrar que se actuó real y efectivamente de forma contraria al ordenamiento jurídico**²⁹.

VI. DEL 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, especialmente 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 parte actora y su grupo familiar, se tiene que rindieron declaración de los hechos victimizantes³⁰ el día 13 de octubre de 2015, según consignaciones escritas en la Resolución No. 2016-26822 del 01 de febrero de 2016, emanada de la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (folio 8 a 10).

Igualmente se observó en el expediente, que al actor y su grupo familiar se

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-185 de 2017. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

³⁰ Ocurrencia de los hechos, **13 de junio del año 1985**, según consignaciones de la Resolución No. 2016-26822 del 01 de febrero de 2016, expedida por Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (folio 8).

les negó la inclusión en el RUV, bajo el argumento de la extemporaneidad en la declaración de los hechos victimizantes, de conformidad a lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 (Resolución No. 2016-26822 del 01 de febrero de 2016).

Se vislumbra en el plenario, que el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión adoptada en la Resolución 2016-26822 del 01 de febrero de 2016, por la cual se niega la inscripción el RUV (folio 12, C.Ppal), el recurso de reposición fue resuelto a través de la Resolución No. 26822R del 11 de julio de 2016, donde se resolvió confirmar la decisión primigenia³¹.

El recurso de apelación fue resuelto por la entidad accionada a través de la Resolución No. 201731212 del 29 de junio de 2017 en donde se resolvió confirmar la no inclusión del actor y su grupo familiar en el Registro único de Víctimas (folio 11 a 14 C.pal).

Teniendo en cuenta esto, 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 sub examine considera con base a los nuevos precedentes fijados por la H. Corte Constitucional, que 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.

Lo anterior por cuanto, las decisiones administrativas tomadas se basaron en formalismos extremos sin tener en cuenta los principios de la buena fe y prevalencia del derecho sustancial sobre la formalidad a favor del desplazado, pues ha de entenderse que en materia de los derechos de la población desplazada como sujetos de especial protección, es la accionada quien debe desvirtuar las afirmaciones contenidas en la declaración, en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos, situación

³¹ Información obtenida del texto mismo de la Resolución No. 201731212 del 29 de junio de 2017 por la cual se resuelve el recurso de apelación, pues no obra en el expediente la Resolución No. 26822R del 11 de julio de 2016, la cual resuelve el recurso de reposición.

que no ocurre en el sub examine, pues dicha entidad solo limitó a enunciar que la declaración se hizo de manera extemporánea y que la misma no se encausaba en los términos del artículo 155 de la ley 1455 de 2011, sin tomar en cuenta en conjunto todo el enunciado de la norma que invoca, la cual además de los términos indica que, "La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial"

Ahora, en cuanto a la presunta configuración de cosa juzgada y temeridad alegada por la entidad accionada, considera esta Magistratura que dichas figuras no se configuran en el sub lite, según se pasa a explicar.

Al observar el texto del libelo interlocutorio de la acción de tutela presentada por el actor y que en su momento conoció el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Corozal³², se podría decir que existe una similitud, pero no una identidad en los supuestos fácticos con la presente acción, pues si observa detalladamente, lo pretendido en esa oportunidad era el amparo del derecho de petición, manifestado a través de la solicitud tendiente a que se le resolviera su recurso de apelación que hasta ese momento no había sido resuelto por la UAERIV.

Luego entonces tampoco existe una identidad de objeto en ambas acciones, por cuanto la primera acción de tutela se circunscribía puntualmente al amparo del derecho de petición y en la presente acción, en ningún punto de los hechos narrados se mencionada este amparo, es más, a folio 2 del libelo textualmente se lee al actor manifestando que a través del Resolución No. 20173112 del 29 de junio de 2017, se resolvió su recurso de apelación de manera negativa a sus intereses.

Ahora, si bien es cierto en el acápite denominado "de los derechos cuya protección se demanda" se señala el de petición, lo cierto es, sin lugar a equívocos, que lo pretendido con la presente acción de tutela es que se proteja el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta los principios de la buena fe y la favorabilidad y como consecuencia, se incluya al actor y a su núcleo familiar en el registro único de víctimas "RUV".

³² Folio 99 a 102 C.Ppal.

Así las cosas, para esta Colegiatura no existe identidad fáctica, ni de objeto y mucho menos de causa petendi, pues lo único idéntico son las partes involucradas, razón por la cual se desecha el argumento esgrimido por el recurrente, así mismo no hay lugar declarar la carencia actual de objeto, pues se reitera, la presente acción no busca la resolución de una petición, sino más bien el amparo del derecho al debido proceso aplicando para tal fin los principios de la buena fe y favorabilidad a favor del desplazado, principios aplicados ampliamente por la jurisprudencia constitucional, como se vio en los considerandos que anteceden.

Aunado a lo anterior, este despacho no observa que el accionante hubiese actuado de forma dolosa o de mala fe, vulnerando valores superiores como la lealtad, economía y eficacia procesal, máxime si tiene en cuenta que el juez constitucional debe ser sensible a las condiciones especiales de vulnerabilidad, exclusión, marginalidad y precariedad en las que se encuentran aquellas personas en situación de desplazamiento a causa de la violencia.

Por lo anotado, no existe razón alguna de la cual se pueda inferir que el fallo debe ser revocado en este punto, dado que el mismo no hizo sino aplicar las normas constitucionales y legales sobre la materia, y los parámetros trazados por la jurisprudencia constitucional, que adoptan para tal efecto los principios de la buena fe y favorabilidad a favor del desplazado.

Son estas razones suficientes para **CONFIRMAR** el fallo recurrido, que tuteló los derechos fundamentales del accionante.

3. DECISIÓN:

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

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el día 05 de septiembre de 2016 por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO

ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente o por cualquier medio efectivo a la parte actora, a las entidades demandadas y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: 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.

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

QUINTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, 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 extraordinaria de la fecha, según consta en el acta No. 175

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA