



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinticuatro (24) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-002-2017-00031-01
ACCIONANTE: ROSA MARÍA VERGARA HERNÁNDEZ
(FRANCISCO SALAS AGUAS)
ACCIONADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionante contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de fecha 15 de febrero de 2017, mediante la cual, se declaró improcedente la presente acción de tutela.

I.- ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones¹.

ROSA MARÍA VERGARA HERNÁNDEZ, en su condición de Defensora del Pueblo Regional Sucre, presentó acción de tutela a nombre del señor FRANCISCO SALAS AGUAS contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que se amparen sus derechos fundamentales a la vida digna y a la inscripción en el registro único de víctimas (RUV).

¹ Folio 6 - 7, cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos².

Señala el demandante, que el señor FRANCISCO SALAS AGUAS, declaró ante la Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, el día 13 de julio de 2011, ser persona desplazada por la violencia sociopolítica, desde la ciudad de Bogotá hacia este municipio.

Señala, que en tal razón, la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, remitió a la entonces red de solidaridad social, hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, la declaración del peticionario para su correspondiente valoración.

Agrega, que Acción Social, en su momento, a través de resolución No. 201170001001320 del 8 de agosto de 2011, decide negar la inscripción en el SIPOD, hoy RUV, argumentando *“que el traslado al que fue expuesto el hogar no se ocasionó por las circunstancias previstas en el art. 1º de la ley 387 de 1997, sino que fue ocasionado por circunstancias de tipo social y personal provenientes de unos sujetos cuyo operar los ubica dentro de la llamada delincuencia común”*, denotando en criterio del demandante, que la entidad encargada de la valoración, efectivamente tuvo en cuenta la declaración, pero no realizó ningún análisis exhaustivo que permitiera determinar que el acto que generó el desplazamiento, se atribuía a un grupo armado ilegal, en alianza con funcionarios del Estado, tal y como se manifiesta en la declaración rendida el 13 de julio de 2011 y en la que textualmente, se señaló: *“me desplazé de Bogotá porque fui declarado objetivo militar de la alianza conformada por el ex fiscal... y el intendente... de la DIJIN y sus cooperantes e informantes, los sicarios... y las águilas negras del Departamento del César”*.

Finaliza afirmando el demandante, que la entidad encargada de la valoración, además, llegó a la conclusión que el traslado al que se expuso el hogar, fue ocasionado por razones de tipo social y personal, atribuyéndolo a grupos de delincuencia común, sin hacer mención al

² Folios 4 - 5, cuaderno de primera instancia.

agrupado que se hizo referencia por parte del deponente, esto es, a las águilas negras, de tal modo que se desconoció el potencial daño que podría sobrevenir a la víctima y no se explicó el contenido y alcance de sus afirmaciones, vulnerando las reglas jurisprudenciales que al respecto se han creado.

1.3.- Contestación de la acción³.

La entidad demandada, respondió al escrito de tutela señalando, que existía temeridad en la misma, pues, anteriormente, ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, ya había formulado pretensión similar y toda vez que no se avizora nuevos hechos, se abusa en esta ocasión, del recurso judicial para obtener múltiples pronunciamientos sobre un mismo caso.

De igual manera señaló, que el señor FRANCISCO SALAS AGUAS, no se encuentra inscrito en el registro único de víctimas (RUV), atendiendo los parámetros de la ley 387 de 1997.

Al mismo tiempo indicó, que mediante comunicación No. ORFEO 20177202653211, dio respuesta clara y de fondo al interesado de su petición, remitiéndose la misma, mediante planilla de envío de Servicios Postales Nacionales SA 472, ajustándose su contenido al contenido de la sentencia T – 377 de 2000, por lo que frente al derecho de petición, debe entenderse que existe un hecho superado.

Sumó a lo anterior, que mediante la resolución No. 201170001001320 del 8 de agosto de 201, el asesor con funciones de coordinador de la Unidad Territorial de Sucre de la Agencia Presidencial para la Acción Social, resolvió no incluir al señor FRANCISCO SALAS AGUAS en el registro único de población desplazada y no reconocer el hecho victimizante de desplazamiento forzado, la cual fue recurrida y resuelta en primera instancia, a través de la resolución No. 20117000100132OR de 28 de mayo

³ Folios 28 - 57, cuaderno de primera instancia.

de 2015, que decidió en su artículo primero confirmar la decisión recurrida, siendo notificada personalmente el día 22 de junio de 2015.

Posteriormente, agrega, atendiendo la subsidiariedad del recurso incoado, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en instancia de apelación, expidió la resolución No. 9633 del 22 de enero de 2016, que decidió en su artículo primero confirmar la decisión recurrida.

Anota en este punto, que frente al acto administrativo de no inclusión, el accionante formuló solicitud de revocatoria directa, petición que resulta improcedente, de conformidad con el artículo 70 del decreto 01 de 1984, decisión que fue debidamente informado el accionante, dentro de la comunicación que resolvió el derecho de petición incoado, resultando entonces, que la protección aquí requerida deviene en hecho superado.

1.4.- La providencia recurrida⁴.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 15 de febrero de 2017, resolvió declarar improcedente el ampara requerido, señalando, que dada la expedición de la sentencia de fecha 24 de octubre de 2016, por parte del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, en el presente asunto funge la figura de la cosa juzgada, pues, se trata de una demanda que formula la misma pretensión, con identidad de partes y objeto, sin que se evidencie temeridad en el actor, pues, no obró de manera dolosa.

1.5.- La impugnación⁵.

La parte demandante, impugnó la decisión de primera instancia, afirmando, que el caso tratado es una omisión o dilación en el trámite de solicitud de servicio realizada a favor del señor FRANCISCO SALAS AGUAS

⁴ Folios 70 – 78, cuaderno de primera instancia

⁵ Folios 86 - 89, cuaderno de primera instancia.

y que esta situación cierne la amenaza a un derecho fundamental, dado que el mencionado es una persona desplazada por la violencia sociopolítica desde Bogotá, hasta el casco urbano de Sincelejo, denotando la entidad demandada, que si bien valoró la declaración del mencionado, no hizo un análisis exhaustivo que permitiera determinar que el acto que generó el desplazamiento, se atribuía a un grupo ilegal, en alianza con funcionarios del Estado, tal y como se manifiesta en la declaración rendida el 13 de julio de 2011.

II.-TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 3 de marzo 2017⁶, se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 15 de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

III.- CONSIDERACIONES:

3.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3.2.- Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar: ¿Es procedente la acción de tutela en el caso bajo análisis? De ser así, ¿la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, vulnera los derechos fundamentales de una persona y de su grupo familiar, que tuvieron que desplazarse de su lugar de residencia, luego de ser víctimas de amenazas, al negarse a inscribirlos en el Registro Único de Víctimas (RUV), argumentando que: (i) los hechos en mención, ocurrieron por casusa diferente a la situación de violencia

⁶ Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

generalizada; (ii) las estructuras paramilitares desmovilizadas son organizaciones criminales o delincuencia común, que no se pueden asimilar a formaciones paramilitares contrainsurgentes⁷.

3.3.- Análisis de la Sala

3.3.1. Procedencia de la acción de tutela, para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.

El inciso 3º del artículo 86 de la Constitución, al referirse a la acción de tutela, lo hace asignándole un carácter subsidiario ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa judicial. Dispone la norma en comento:

“ARTÍCULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...) (Subrayas fuera de texto original).

En desarrollo del artículo 86 Superior, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 señala:

“ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...) (Subrayas fuera de texto).

⁷ Premisa tácita que es contenida en los actos administrativos que negaron la inscripción en el RUV.

Con fundamento en las anteriores normas, la Corte Constitucional ha indicado, que por regla general, la acción de tutela solo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, ya que, dado su carácter subsidiario, no puede desplazar, ni sustituir, los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico⁸.

No obstante, también ha precisado que esta regla tiene dos excepciones: (i) cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa, éste no es idóneo, ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales, presuntamente conculcados o amenazados⁹.

De otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que, debido al particular estado de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, cuando se vean vulnerados o amenazados¹⁰, al menos por las siguientes razones:

“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos, ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran¹¹.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada¹².

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).”¹³

⁸ Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, entre otras.

⁹ Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, entre otras.

¹⁰ Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.

¹¹ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009.

¹² Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009, entre otras.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2010.

En esta misma línea, esta Corporación ha manifestado que, tratándose de este grupo de personas, resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir, para hacer uso del mecanismo de tutela, el previo agotamiento de acciones y recursos ante la jurisdicción ordinaria¹⁴.

3.3.2. El concepto de desplazado y el derecho a ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).

La primera aproximación que hizo sobre el tema la realizó la Corte Constitucional, en la Sentencia T-227 de 1997, antes de la expedición de la Ley 387 de 1997. En aquella oportunidad la Corte señaló:

“[¿] Quiénes son ‘desplazados internos’?

La descripción de ‘desplazados internos’ es variada según la organización que la defina (...). 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 no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.” (Subrayas fuera de texto original).

La relevancia de esta sentencia se deriva, de que en ella se incorporó una “tesis básica” según la cual, la condición de desplazamiento forzado es una cuestión de hecho, que no requiere de certificación o reconocimiento gubernamental y cuya configuración, sucede con la convergencia de dos elementos mínimos: “(i) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”¹⁵. Esta aproximación ha sido reiterada en numerosas ocasiones por las diversas Salas de Revisión y por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁶, en sintonía con las distintas formulaciones legales y reglamentarias que se han expedido sobre la materia.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.

¹⁵ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

¹⁶ Ver sentencias T-265, T-473, T-746 y de 2010; T-042 de 2009 ; T-439, T-458, T-599, T-647, T-787 y T-1095 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-175, T-563 y T-1076 de 2005; T-1094 y T-770

Posteriormente, se expide la Ley 387 de 1997¹⁷, la cual recoge la definición de persona desplazada establecida en la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA). En el artículo 1° de esta norma, se enuncian los factores coercitivos que causan el desplazamiento forzado, entre los que, además del conflicto armado interno, se incluyen: *“los 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”*.

La jurisprudencia constitucional, al analizar los lineamientos y presupuestos fácticos recogidos en el precitado artículo 1°, ha sostenido que: (i) la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho que está compuesta por los dos requisitos materiales anteriormente expuestos¹⁸, y (ii) el desplazamiento, no se circunscribe, exclusivamente, al marco del conflicto armado interno, sino que puede abarcar escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia¹⁹.

En relación con este último aspecto la Corte ha precisado, que el flagelo del desplazamiento no puede entenderse de forma restringida, excluyéndose los casos que no guardan relación con el conflicto armado, ya que *“de un lado, se desconocería que sus causas pueden ser ‘diversas, indirectas y con la participación concurrente de diversos actores, tanto legítimos como ilegítimos’²⁰ y, por otro lado, implicaría una interpretación restrictiva que iría contra el principio de favorabilidad en la aplicación de las normas que protegen a esta población”²¹*.

de 2004; T-268 de 2003; T-327 y T-1346 de 2001; SU-1150 de 2001 y C-372 de 2009, entre otras.

¹⁷ *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-447 de 2010.

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013, Sentencias T-898 de 2013, C-372 de 2009, T-599 de 2008, T-419 de 2003 y T-1346 de 2001.

²⁰ *“Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 2007, reiterada en la Sentencia C-372 de 2009”*.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-898 de 2013.

Teniendo como fundamento estas consideraciones, la Corte en mención, también ha indicado que la definición que trae el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y las causas violentas allí previstas, como determinantes de la situación de desplazamiento, deben considerarse como meramente enunciativas²².

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha concluido, en relación con la condición de persona desplazada por la violencia que se adquiere con ocasión de la violencia generalizada, lo siguiente: “(i) la condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; (iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera”²³.

Ahora bien, como producto de la necesidad de protección a la población desplazada, fue creado el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV)²⁴.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha precisado, que la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), no es el acto

²² Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-265 de 2010.

²³ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

²⁴ Según el artículo 4° del Decreto 2569 de 2000, el RUPD es “una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia”. En virtud del artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 el RUPD pasó a formar parte del RUV, de acuerdo con esta disposición: “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será 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”.

constitutivo que otorga la calidad de desplazado, ya que este es simplemente una herramienta de carácter técnico, toda vez que la condición de desplazado responde a una situación de hecho, que se materializa cuando confluyen los dos requisitos a los que se ha hecho mención anteriormente, de ahí que como se dijo en sentencia T - 025 de 2004, toda persona que haya sido objeto de desplazamiento forzado, tiene el derecho a ser registrada como tal, de forma individual o con su núcleo familiar.

Sobre el tema y señalado que el Registro Único de Víctimas (RUV), cumple una diversidad de funciones, dirigidas a garantizar los derechos de quienes se encuentran en esa situación en el Auto 119 de 2013, textualmente dijo:

*“Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del **derecho que tiene la población desplazada a ser inscrita en el registro** que el gobierno implementó como parte del sistema de atención a esa población²⁵. Por medio del registro, observó la Corte, se busca hacer frente a la situación de emergencia en la que se encuentra la población desplazada por la violencia²⁶. En ese sentido, la Corte ha reconocido la importancia constitucional que ha adquirido el registro para la atención de la población desplazada. Éste permite **hacer operativa la atención** de esa población por medio de la **identificación de las personas** a quienes va dirigida la ayuda; **la actualización de la información** de la población atendida y sirve como **instrumento para el diseño, implementación y seguimiento** de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos²⁷. El registro guarda una estrecha relación con la **obtención de ayudas de carácter humanitario**, el acceso a **planes de estabilización económica**, y a los **programas de retorno, reasentamiento o reubicación**²⁸, y*

²⁵ “La Corte ha considerado que si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada’. Sentencia T-821 de 2007”.

²⁶ “El registro es una herramienta que contribuye a ‘mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las cuales son víctimas los desplazados’. Sentencia T-327 de 2001”.

²⁷ “Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007, y T- 169 de 2010”.

²⁸ “De acuerdo con lo consagrado en el artículo 13 constitucional y el desarrollo jurisprudencial al respecto, es claro que el Estado debe procurar un tratamiento excepcional, con un especial grado de diligencia y celeridad a los asuntos concernientes a aquellas personas que se encuentran en condiciones económicas y circunstancias de debilidad manifiesta, en particular como consecuencia del desplazamiento forzado que se vive en el país (...) Este deber de cuidado excepcional

en términos más generales, con el **acceso a la oferta estatal**²⁹. Debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada, la Corte sostuvo en una ocasión que **'el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales'**.³⁰

Por último es importante señalar, que la misma Corte Constitucional, ha establecido algunos lineamientos que deben tenerse en cuenta, por los funcionarios encargados de llevar a cabo el Registro Único de Víctimas (RUV), a saber:

*"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 exigirlos³⁰. 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 fin³¹. **En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante³². En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así³³.** Los indicios derivados de la declaración se*

se materializa en la adopción de políticas estatales que garanticen el cese de la constante vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos desplazados a causa del conflicto interno, de manera tal que se puedan restablecer esos derechos a su estado anterior'. Sentencias T-327 de 2001 y T-787 de 2008".

²⁹ "En vista de que el acceso a la atención estatal a la población desplazada depende de que las personas beneficiadas estén inscritas en el Registro Único, la Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de dicho asunto'. Sentencia T-1094 de 2004".

³⁰ "Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras".

³¹ "Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras".

³² "Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: 'si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción'. Sentencia T-563 de 2005".

³³ "Al respecto la Corte ha señalado: 'es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.' Sentencia T-327 de 2001".

tendrán como prueba válida³⁴ y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad³⁵. En cuarto lugar, 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 favorabilidad³⁶. (Negrilla fuera de texto).

3.3.3. La definición de víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011 y la imposibilidad de extenderla, sin mayor consideración, a la de desplazado por la violencia de la Ley 387 de 1997.

Dentro del conjunto de normas que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las Leyes 387 de 1997³⁷ y 1448 de 2011³⁸. No obstante, la diferencia del objeto entre una y otra, lo cierto es que el

³⁴ "Al respecto dijo la Corte: 'uno 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.' Sentencia T-327 de 2001".

³⁵ "Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta 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".

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2013.

³⁷ "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

³⁸ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

esquema institucional que había sido diseñado por la Ley 397 de 1997, para atender la población desplazada por la violencia, fue absorbido en buena medida por la Ley 1448 de 2011, con lo cual, entre otras cosas, se afectaron los criterios para ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV). En efecto, el artículo 3° de la Ley 1448, agregó el elemento de la relación con el conflicto armado, para adquirir la condición de víctima, excluyendo, en principio, a quienes sean objeto de actos de delincuencia común. Al respecto dice la norma, en lo pertinente:

*“Artículo 3°. 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 1° 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**. (...)*

*Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de **delincuencia común**.”* (Negrillas fuera de texto)

Lo anterior, en la práctica, generó que las personas cuyos desplazamientos no se produjeran “con ocasión del conflicto armado interno”, no pudieran ser tenidas en cuenta para su reconocimiento como víctimas a través de su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En relación con este punto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-280 de 2013³⁹, reiteró que las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, tienen propósitos diferentes y que, en ningún caso, puede entenderse que con la expedición de la segunda se vean afectadas las garantías de la población desplazada. En ese sentido sostuvo, que “es claro que estas reglas no impiden la vigencia continuada de las normas preexistentes sobre las materias de que ahora trata la Ley de Víctimas, pues a más de

³⁹ En esa ocasión la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, según el cual “las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes”, y sobre el artículo 208 de la misma norma que derogaba todas las disposiciones que le fueran contrarias.

no haberse señalado como derogada ninguna en particular, tampoco podría afirmarse que ellas resultan contrarias o inconciliables con los nuevos preceptos, que como se ha explicado, aplican solo dentro de un específico y limitado contexto, y sólo dentro de este podrían generar efecto derogatorio, respecto de normas que con anterioridad hubieran regulado las mismas situaciones fácticas así delimitadas”.

Esta consideración tiene una estrecha relación con el carácter operativo, que la Corte le ha reconocido a la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, la cual fue puesta de presente en la Sentencia C-253A de 2012, en los siguientes términos:

*“Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. **Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella.** Para eso la ley acude a una especie de **definición operativa**, a través de la expresión ‘[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)’, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.”* (Negrillas fuera de texto original)

Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional existe un universo de víctimas, conformado por aquellas personas que han sufrido algún tipo de menoscabo como consecuencia de una conducta antijurídica y que dentro de ese conjunto, hay unas que se dan “con ocasión del conflicto armado”, que son las destinatarias de las medidas de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, bajo la interpretación de dicha Corporación, dicha acepción permite que haya víctimas que

no se den “con ocasión del conflicto armado”, como lo serían quienes se ven coaccionados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales. En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012⁴⁰, reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011 y además, reconoció, que dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de “conflicto armado” también debe ser comprendido de manera amplia. Al respecto la Sala Plena, sostuvo:

*“Para la Corte la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, inserta en la definición operativa de ‘víctima’ establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, **tiene un sentido amplio** que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión ‘con ocasión de’ alude a ‘una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.’*

*Esta conclusión también es armónica con la **noción amplia de ‘conflicto armado’** que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, **lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva** que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un **sentido amplio** que incluye toda la complejidad y evolución*

⁴⁰ En esa oportunidad esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y **constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.**” (Negrilla fuera de texto)

No obstante, la concepción amplia que la jurisprudencia constitucional le ha dado a los términos “víctima” y “conflicto armado”, en actuación de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte afirmó haber constatado, que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, niega de forma reiterada la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), de personas que manifestaban ser desplazadas, argumentando que los hechos que dieron origen al desplazamiento, no se enmarcan dentro del conflicto armado.

De ahí que, como una respuesta a esta práctica, fue expedido el Auto 119 de 2013, en el cual, se precisa que restringir la configuración de la condición de persona desplazada, a los casos relacionados con el conflicto armado, implica una interpretación restrictiva, que va en contra del principio de favorabilidad. A continuación se transcribe en extenso, la argumentación de dicha providencia, dada su pertinencia:

*“A partir de los lineamientos anteriores, esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, **no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.***”

En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto **del desarraigo**, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, **al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.**

Como se explicó en la Sección 2, este conjunto de desplazados por la violencia sólo gozan de la ayuda inmediata de urgencia mientras se define su no inclusión en el registro. **De esta manera, a pesar de cumplir con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia de acuerdo con los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, y de encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, reciben un trato discriminatorio injustificado en comparación con la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado.** Lo anterior, en detrimento del reconocimiento de su condición y de la garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

Por lo tanto, la ausencia de atención y protección en estos casos que es fruto de la decisión de no inclusión en el registro y la consecuente exclusión de los beneficios de la Ley de Víctimas, **es contraria al amparo constitucional que esta Corporación ha reconocido en reiteradas ocasiones a favor de la población desplazada por la violencia en el marco de la Ley 387 de 1997.**

Tampoco se compadece con los pronunciamientos de la Sala Plena en relación con el concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011. **Este concepto operativo no se puede aplicar, sin más, a las personas desplazadas por BACRIM, porque la construcción del concepto de persona desplazada es más amplia que el de víctima en el marco del conflicto armado.** Además, no cuentan con un esquema jurídico-institucional alternativo de protección (ver aparte 3.2.2.). Así, los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejarse sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los

requisitos mínimos para adquirir tal condición, pero que, como puede ocurrir con el accionar de las BACRIM en determinadas situaciones, no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

Si las autoridades son incapaces de prevenir esos episodios de desplazamiento, la protección debe activarse en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional como parte del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

En consecuencia, la situación de emergencia y vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas objeto de este pronunciamiento les otorga el derecho fundamental al reconocimiento de su condición mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida desde el momento inmediato al desarraigo hasta la estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación, y con la protección de sus garantías básicas (aparte 3.1.2.), **en los mismos términos que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado.** Vale la pena recordar que debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada la Corte sostuvo que ‘el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales’⁴¹ cuando se cumplen con las condiciones mínimas para adquirir tal condición.” (Negrillas fuera de texto).

Luego entonces, como lo ha hecho la Corte Constitucional, es de concluir, que si bien las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, contienen elementos en común, como que ambas abordan aspectos relacionados con la violencia, lo cierto es que el universo de personas sobre las que recaen en ocasiones, responden a fenómenos distintos. Mientras la Ley 387, se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448, se constituye en una ley con enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común.

⁴¹ “Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001”.

No obstante, la Corte ha señalado que la definición de “víctima” de la nueva disposición, debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique, que deban entenderse excluidas otras formas de victimización. En este sentido, a partir de la interpretación amplia que deben tener los conceptos de “víctima” y de “conflicto armado”, el Auto 119 de 2013, deja claro, que es inconstitucional negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), de una persona que afirma ser desplazada, argumentando que los hechos no se dieron “con ocasión del conflicto armado”.

3.3.4. Temeridad.

Conforme a lo establecido en los artículos 2, 4 -Inc. 2-, 83 y 95 -Num. 1 y 7- Superiores, los titulares de las acciones constitucionales y legales, consagradas en el ordenamiento para garantizar la efectividad de los derechos, deben mostrar una lealtad mínima en el cumplimiento de los deberes y cargas correlativas, así como respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

Es así, como en aras de garantizar los principios de buena fe y economía procesal y para evitar el uso desmedido de la acción de tutela, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 38, previó que era contrario al Ordenamiento Superior, el uso abusivo e indebido de la acción de tutela, que se concreta en la duplicidad del ejercicio de la acción de amparo constitucional entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto. Dispone, al respecto, la norma en cita:

“Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela se presente por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”.

En desarrollo del anterior precepto normativo, la Corte Constitucional ha establecido que la “temeridad”, consiste en la interposición de tutelas idénticas, sin motivo expresamente justificado, contrariando el principio

de buena fe previsto en el artículo 83 la Constitución Política; por lo tanto, su prohibición busca garantizar la eficiencia y prontitud en el funcionamiento del Estado y de la administración de justicia.

La sentencia T-009 de 2000 describió, la actuación temeraria como:

"(...) aquella contraria al principio constitucional de la buena fe (C.P., artículo 83). En efecto, dicha actuación, ha sido descrita por la jurisprudencia como "la actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso."⁴² En estas circunstancias, la actuación temeraria ha sido calificada por la Corte⁴³ como aquella que supone una "actitud torticera",⁴⁴ que "delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa",⁴⁵ que expresa un abuso del derecho porque "deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción",⁴⁶ o, finalmente, constituye "un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia".⁴⁷

Por lo tanto, la valoración de la temeridad no puede ser una cuestión meramente objetiva, que se derive de la simple improcedencia de la acción o de que el demandante acuda, en reiteradas oportunidades, al juez constitucional, con los mismos hechos y pretensiones; en la sentencia citada anteriormente, la Corte precisó que una declaración de temeridad, requiere un análisis detallado de la pretensión, los hechos que la fundamentan y los elementos probatorios que constan en el proceso. La Corte expresó:

*"(...) Teniendo en cuenta que la buena fe se presume en toda actuación de los particulares ante las autoridades públicas, la temeridad es una circunstancia que debe ser valorada cuidadosamente por los jueces para prevenir decisiones injustas. En otras palabras, **la conducta temeraria debe encontrarse plenamente acreditada y no puede ser inferida de la simple improcedencia de la tutela o revisando circunstancias***

⁴² Sentencia T-327 de 1993 MP. Antonio Barrera Carbonell.

⁴³ Cfr. Sentencia T-655 de 1998 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

⁴⁴ Sentencia T-149 de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁵ Sentencia T-308 de 1995 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁶ Sentencia T-443 de 1995 MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁷ Sentencia T-001 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

meramente formales. Tal conducta requiere de un examen minucioso de la pretensión de amparo, de los hechos en que se funda y del acervo probatorio que repose en el proceso.⁴⁸
(Negrillas fuera de texto).

Ahora, al hacerse el análisis minucioso que la Corte ha exigido en reiterados pronunciamientos, como el anteriormente citado, el Juez de instancia tendrá la facultad de rechazar o decidir desfavorablemente la solicitud, *“siempre que la presentación de más de una acción de amparo constitucional entre las mismas partes, por los mismos hechos y con el mismo objeto (i) envuelva una actuación amañada, reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones⁴⁹; (ii) denote el propósito desleal de “obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable”⁵⁰; (iii) deje al descubierto el “abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”⁵¹; o finalmente (iv) se pretenda en forma inescrupulosa asaltar la “buena fe de los administradores de justicia^{52”53}.*

La Corte también ha manifestado, que el juez de tutela deberá declarar improcedente la acción, cuando encuentre que la situación bajo estudio, es idéntica en su contenido mínimo a un asunto que ya ha sido fallado o cuyo fallo está pendiente y que deberá observar detenidamente, la argumentación de las acciones que se cotejan, ya que habrá temeridad, cuando mediante estrategias argumentales, se busque ocultar la identidad entre ellas. Así, en la Sentencia T-1104 de 2008, precisó esta Corporación:

“(…) cuando se interpone una nueva acción de amparo respecto de un caso que guarda identidad con otro anterior, procurando mediante técnicas y estrategias argumentales ocultar la mencionada identidad, es presumible prima facie el

⁴⁸Cfr. Sentencia T-1215 del 11 de diciembre de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁹ Sentencia T-149 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁰ Sentencia T-308 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵¹ Sentencia T-443 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵² Sentencia T-001 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵³ Sentencia T-1103 de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería.

uso temerario de la acción de tutela. Esto por cuanto el cambio de estrategia argumental o la relación de hechos que en realidad ni son nuevos ni fueron omitidos en el fallo anterior, conlleva la intención de hacer incurrir en error al juez, y sacar beneficio de ello. Resulta pues inaceptable que con dicho interés se haga uso del mecanismo judicial de la tutela. Por ello si el juez de amparo detecta que el caso jurídico que se le presenta, en su contenido mínimo (pretensión, motivación y partes) guarda identidad con otro pendiente de fallo o ya fallado, debe declarar improcedente la acción. Aunque, no sólo esto, sino además si llegase a determinar que por medio de la interposición de la tutela se persiguen fines fraudulentos, deberá entonces tomar las medidas sancionatorias que para estos casos dispone el ordenamiento jurídico⁵⁴” (Negrillas fuera de texto).

Sin embargo, en sentencia T- 1103 de 2005 se reiteraron los parámetros ya fijados por la Corte, a efectos de demostrar la configuración de la temeridad, dentro del curso de la acción de tutela, para lo cual se dispuso que era indispensable acreditar⁵⁵:

“(i) La **identidad de partes**, es decir, que ambas 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, ya sea obrando a nombre propio o a través de apoderado judicial, o por la misma persona jurídica a través de cualquiera de sus representantes legales.

(ii) La **identidad de causa petendi**, o lo que es lo mismo, que el ejercicio simultáneo de la acción se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa.

(iii) 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.

(iv) Por último, y como se dijo anteriormente, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) primeros elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación a través del desarrollo de un incidente dentro del mismo proceso tutelar, 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 del tenor literal de la parte inicial del artículo 38

⁵⁴ Cfr. Sentencia T-1104 del 06 de noviembre de 2008. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁵ Sentencia T-184 del 2 de marzo de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: “Cuando sin motivo expresamente justificado⁵⁶ 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”.

No obstante, es importante señalar que no se configura la temeridad a pesar de existir identidad de las partes, identidad de pretensiones e identidad de objeto, si la actuación se funda “1) en las condiciones del actor que lo coloca en estado de ignorancia o de especial vulnerabilidad o indefensión en que actúa por miedo insuperable o la necesidad extrema de defender sus derechos, 2) en el asesoramiento equivocado de los profesionales del derecho, 3) en nuevos eventos que aparecen con posterioridad a la acción o que se omitieron en el trámite de la misma u otra situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos, y 4) en la presentación de una nueva acción ante la existencia de una sentencia de unificación de la Corte Constitucional.”⁵⁷

En conclusión, la presentación de dos o más acciones de tutela, no constituye automáticamente una actuación arbitraria, sino que se hace necesario verificar las circunstancias que rodean cada caso, para inferir que se configura temeridad, razón por la cual, se debe entender esta figura como una alternativa procesal, con la que cuenta el juez constitucional de manera muy excepcional, pues, ante todo debe asegurar la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Es decir, que la sola concurrencia de identidad de los sujetos procesales, el objeto que da lugar a la controversia y la pretensión, no es suficiente para concluir que se trata de una actuación judicial amañada o contraria al principio constitucional de buena fe.

⁵⁶ Subrayado por fuera del texto legal.

⁵⁷ Sentencia T-169 del 2011. M. P. María Victoria Calle Correa.

3.3.- Caso concreto.

Aterrizando lo anterior al caso concreto, se observa que el señor FRANCISCO SALAS AGUAS, el día 13 de julio de 2011, ante la Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, rindió declaración juramentada a tenor del art. 32 de la ley 982 de 2005, con el ánimo de inscribirse, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD⁵⁸.

A su vez, ACCIÓN SOCIAL, expidió la resolución No. 2011700001001320 del 8 de agosto de 2011 negando la inscripción requerida, luego de considerar que el desplazamiento no se efectuó en los términos del art. 1º de la ley 387 de 1997, sino que fue consecuencia de hechos en los que intervino la delincuencia común y además, que de conformidad con el Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO y Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud – FOSYGA, se evidenció que el declarante, registra inscripción en salud a la entidad NUEVA EPS, con sede en Barrancabermeja y no en la ciudad de Bogotá, contrariando el contenido de su declaración (folio 9).

Posteriormente, se sabe, tal y como lo acepta el ente demandado, que al señor FRANCISCO SALAS AGUAS le fue negada su inscripción en el RUPD y el reconocimiento de que el hecho victimizante era el desplazamiento forzado, conforme lo contenido en resolución No. 201170001001320 del 8 de agosto de 2011, decisión que fue recurrida y resuelta en primera instancia, mediante resolución No. 20110001001320R de 28 de mayo de 2015, notificada el día 22 de junio de 2015 (folio 31).

De igual manera se sabe, que la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en instancia de apelación, expidió la resolución No. 9633 del 22 de enero de 2016, decidiendo confirmar lo recurrido (folio 31).

⁵⁸ Cfr. Folio 9/16 – 18, cuaderno de primera instancia.

Así mismo, que el señor FRANCISCO SALAS AGUAS, solicitó la revocatoria directa de la decisión de no inclusión, frente a lo cual, el ente demandado, respondió que no era procedente tal solicitud de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 del decreto 01 de 1984 (folio 31).

Y finalmente, el expediente reporta, que el mencionado señor, formuló acción de tutela ante el Juzgado Segundo Laboral de Sincelejo, requiriendo:

“1º) Que se amparen y protejan los derechos fundamentales constitucionales a:

- Derecho de petición*
- Derecho a la reparación integral*

2º) Que como consecuencia de lo anterior, se le ordene al Director General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que de respuesta precisa, congruente y de fondo, al derecho de petición por mi presentada, en el sentido de darme respuesta a la solicitud de revocatoria directa que presente en contra de la resolución No. 201170001001320R del 27 de noviembre de 2015”

Petición de amparo que fue resuelta mediante sentencia del 24 de octubre de 2016⁵⁹, en la que se dispuso:

“... PRIMERO: TUTELAR al accionante FRANCISCO SALAS AGUAS su derecho fundamental de petición, el cual ha sido vulnerado por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, a través de su Director, Dr. ALAN EDMUNDO JARA URZOLA, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que a través de su Director General Dr. ALAN EDMUNDO JARA URZOLA, procede entro del término de cinco (5) días contados a partir del momento en que sea notificado del presente fallo, a dar contestación de fondo al derecho de petición que presentó el accionante el día 8 de agosto de 2016, mediante la cual solicitó que le resolvieran la solicitud de

⁵⁹ Folios 66 – 69, cuaderno de primera instancia.

revocatoria directa que presentó en contra de la resolución No. 201170001001320R del 27 de noviembre de 2015. Lo anterior, en la forma que se considere más expedita y certera..."

Siendo así, en criterio de la Sala y atendiendo el marco normativo extensamente planteado, no podía declararse improcedente la acción de amparo incoada, pues, además de tratarse de una persona que alega ser desplazado, lo que per se hace que la acción de tutela deba entenderse procedente, la comparación entre lo pedido ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sincelejo, vía tutela y lo aquí pretendido, no resulta ser lo mismo, pues, si bien el demandante expone en su libelo introductorio dirigido al mencionado Juzgado Laboral, que su afán es obtener una reparación integral, lo cierto es que la providencia que puso fin a tal requerimiento tutelar, en su parte motiva y resolutive, jamás hizo alusión a la inscripción en el registro de víctimas del señor SALAS AGUAS, mucho menos, a que la entidad demandada haya hecho una indebida valoración de la declaración que en su momento rindió el mencionado señor, por lo que no podría predicarse temeridad o cosa juzgada en este caso.

Luego entonces, establecido que procede la acción de tutela en casos como el planteado y reconocido que la inscripción en el Registro Único de Víctimas, no solo deviene para aquellas personas que predicen haber padecido el conflicto armado, para el caso concreto, surge con claridad que el señor FRANCISCO SALAS AGUAS, al manifestar bajo juramento, haber recibido amenazas en contra de su integridad de un grupo que se dice de delincuencia común y haberse desplazado por tal razón, al menos, tenía la opción de que se verifique con mayor atención su situación, a fin de descartar inconsistencias tales como hallarse inscrito como domiciliado en el municipio de Barrancabermeja, en razón de su afiliación al sistema general de salud, lo que por demás bien pudo ocurrir en razón de su desconocimiento de las leyes, pues, finalmente, su declaración aparece rendida en Bogotá, siendo este aparentemente su sitio de residencia.

Así las cosas, para la Sala, procede el amparo requerido, pues, el argumento de no ser víctima del conflicto armado, para no ser inscrito en el RUV, no puede ser de recibo.

Ahora bien, pese a lo dicho, no puede la Sala disponer la inmediata inscripción en el RUV, pues, si bien le asiste tal derecho al accionante, no puede obviarse los derechos de la entidad demandada, cuya obligación es adelantar una actuación administrativa con miras a establecer la real actual condición de desplazado, en este caso, del accionante, realizando las diligencias que resulten propicias, razonables y proporcionales, más aun, cuando ha transcurrido bastante tiempo desde que el interesado rindió la correspondiente declaración⁶⁰.

Siendo así, entonces, la entidad demandada en el término de cuarenta y ocho (48) horas y sin que se extienda en un plazo superior a quince (15) días, adelantará la actuación respectiva, tendiente a establecer la actual situación de desplazamiento del señor FRANCISCO SALAS AGUAS y su núcleo familiar, con miras a ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, adelantando todas las diligencias que sean necesarias, las que responderán al criterio de razonabilidad y proporcionalidad necesarias.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de fecha 15 de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se **DISPONE:**

⁶⁰ Estas mismas apreciaciones, descartan la negativa de la tutela en razón de la inmediatez, pues, mientras perdure la condición de desplazado, las necesidades del mismo y su familia, deben ser atendidas por el Estado, hasta que se logre la correspondiente estabilización.

“TUTELAR el derecho fundamental al reconocimiento de la condición de desplazado, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso del señor FRANCISCO SALAS AGUAS y su núcleo familiar, de conformidad con lo afirmado anteriormente.

En consecuencia, la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, en el término de cuarenta y ocho (48) horas y sin que se extienda en un plazo superior a quince (15) días, adelantará la actuación respectiva, tendiente a establecer la actual situación de desplazamiento del señor FRANCISCO SALAS AGUAS y su núcleo familiar, con miras a ser inscrito en el Registro Único de Víctimas, adelantando todas las diligencias que sean necesarias, las que responderán al criterio de razonabilidad y proporcionalidad pertinentes para despejar cualquier duda al respecto”.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo restante la providencia impugnada.

TERCERO: Notifíquese a las partes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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

QUINTO: De manera oficiosa, por Secretaría de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0047/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA