



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, dieciséis (16) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-008-2018-00004-01  
**ACCIONANTE:** ROSA MARÍA VERGARA HERNÁNDEZ –  
Defensora del Pueblo Regional Sucre en  
representación de los señores IGNACIO  
MANUEL POMARES RIVERA y LUZ DARY  
POMARES RIVERO  
**ACCIONADO:** UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN  
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV  
**NATURALEZA:** ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia datada 26 de enero de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se declaró improcedente el amparo deprecado.

### I.- ANTECEDENTES:

#### 1.1- Pretensiones<sup>1</sup>:

La Defensora Regional del Pueblo, actuando en representación de los señores **IGNACIO MANUEL POMARES RIVERA** y **LUZ DARY POMARES RIVERO**, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, con el fin de que se les proteja su derecho fundamental a la vida digna; en consecuencia, solicita, se ordene a la entidad accionada adelantar los trámites necesarios para inscribir en el Registro Único de Víctimas al núcleo familiar de los citados señores; o en

---

<sup>1</sup> Folio 11 del cuaderno de primera instancia.

su defecto, se ordene recepcionar una nueva declaración que permita conocer ampliamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos de violencia acaecidos y rendidos ante la Agencia del Ministerio Público donde se rindió la primera declaración, esto es, en la Procuraduría Provincial de Sincelejo.

Así mismo, solicita se ordene a la Unidad de Víctimas, dispense la ayuda humanitaria de emergencia y se mantenga el suministro hasta tanto el núcleo familiar descrito, cuente con la condiciones de estabilidad socioeconómica suficiente para generar su auto sostenimiento.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

Los señores IGNACIO MANUEL POMARES RIVERA y LUZ DARY POMARES RIVERO, declararon ante la Procuraduría Provincial de Sincelejo, los días 4 y 25 de noviembre de 2009, respectivamente, ser personas desplazadas por la violencia sociopolítica.

La Procuraduría Provincial de Sincelejo, remitió a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional las declaraciones de los peticionarios para su respectiva valoración, los días 5 y 25 de noviembre de 2009, respectivamente.

Mediante Resoluciones Nos. 700011281 del 26 de noviembre de 2009 y 700011428 del 11 de diciembre de 2009, la entidad accionada dispuso no incluir a los citados señores, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Víctimas – RUV -.

Los peticionarios fueron notificados en debida forma, de las resoluciones aludidas a través de la Personería Municipal de Ovejas.

En sentir de la parte actora, la entidad accionada al proferir los actos administrativos aludidos, desconoce flagrantemente los principios rectores

---

<sup>2</sup> Folios 5 - 6 del cuaderno de primera instancia.

de los desplazamientos internos que orientan el registro de la población desplazada, tales como, la buena fe, la favorabilidad, la confianza legítima y prevalencia del interés sustancial del Estado Social de Derecho, toda vez, que se limitó a negar la inscripción en el RUV, aduciendo que se faltó a la verdad, sin que hiciera un análisis interpretativo que desvirtuara categóricamente los hechos descritos por el declarante.

### **1.3. Contestación de la acción.**

La entidad accionada, **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS – UARIV** – no rindió el informe solicitado.

### **1.4.- La providencia recurrida<sup>3</sup>.**

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 26 de enero de 2018, declara improcedente la acción de tutela, en consideración a que la impugnación de los actos administrativos que negaron la inclusión en el Registro Único de Víctimas, por regla general, no puede ser debatida en sede de tutela, debido a la existencia de medios judiciales idóneos para tal fin, a menos que se demostrara que la tutela se está ejercitando como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o que el actor se encuentra en una situación de vulnerabilidad, lo cual no se demuestra en el expediente.

### **1.5.- La impugnación<sup>4</sup>.**

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte accionante la impugna, con el fin de que se ordene su inclusión en el Registro Único de Víctimas o en su defecto, se ordene realizar una nueva valoración de los hechos descritos en la declaración original; así mismo y en el evento de ordenarse la inclusión en el RUV, se dispensen los beneficios legales que prescribe la Ley 1448 de 2011.

---

<sup>3</sup> Folios 23 - 27 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 30 - 32 del cuaderno de primera instancia.

Argumenta la parte accionante, que se realizó una indebida adecuación del derecho fundamental que se invoca vulnerado, puesto, que se condicionó la procedibilidad de la acción de tutela al agotamiento de los procedimientos jurídicos previstos en la legislación, específicamente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifiesta, que el fallador desconoce el precedente de la Corte Constitucional que señala que tratándose de sujetos de especial protección constitucional (desplazados), por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad extrema, se les aplica un tratamiento con enfoque diferencial al momento de valorar las declaraciones, las cuales exigen aplicación del principio de buena fe y confianza legítima y a menos que exista una evidencia irrefutable que pueda desvirtuar sus afirmaciones, se presume su condición de marginalidad extrema. Cita en su apoyo la sentencia T-056/08.

Sostiene, que no se le puede condicionar el ejercicio de la acción de tutela, porque se le estaría exponiendo como víctima a procedimientos ordinarios desgastantes que pueden potenciar su situación de precariedad.

### **1.6.- Trámite en segunda instancia**

Mediante auto del 6 de febrero de 2018<sup>5</sup>, se admitió la impugnación contra la sentencia de fecha 6 de febrero de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

## **II.- CONSIDERACIONES:**

**2.1.- 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.

---

<sup>5</sup> Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

## **2.2.-Problema jurídico.**

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar: ¿La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, vulnera los derechos fundamentales de los actores y su núcleo familiar, al negarse a inscribirlos en el Registro Único de Víctimas (RUV)?

## **2.3.- Análisis de la Sala**

### **2.3.1. Procedencia de la acción de tutela, para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.**

El inciso 3° 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 6° 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 aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios*

*será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)*" (Subrayas fuera de texto).

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 jurídico<sup>6</sup>.

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 amenazados<sup>7</sup>.

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 amenazados<sup>8</sup>, 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 encuentran<sup>9</sup>.*

*(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 desplazada<sup>10</sup>.*

*(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010 )."<sup>11</sup>*

---

<sup>6</sup> Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, entre otras.

<sup>7</sup> Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, entre otras.

<sup>8</sup> Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.

<sup>9</sup> Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009.

<sup>10</sup> Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009, entre otras.

<sup>11</sup> 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 ordinaria<sup>12</sup>.

### **2.3.2. 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”<sup>13</sup>. Esta aproximación ha sido reiterada en numerosas ocasiones por las diversas Salas de Revisión y por la Sala Plena de la Corte Constitucional<sup>14</sup>, en sintonía con las distintas

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

<sup>14</sup> 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 de 2004; T-268 de 2003; T-327 y T-1346 de 2001; SU-1150 de 2001 y C-372 de 2009, entre otras.

formulaciones legales y reglamentarias que se han expedido sobre la materia.

Posteriormente, se expide la Ley 387 de 1997<sup>15</sup>, 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 expuestos<sup>16</sup>, 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 violencia<sup>17</sup>.

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’<sup>18</sup> y, por otro lado, implicaría una interpretación*

---

<sup>15</sup> *“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”*

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-447 de 2010.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> *“Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 2007, reiterada en la Sentencia C-372 de 2009”*.

*restrictiva que iría contra el principio de favorabilidad en la aplicación de las normas que protegen a esta población”<sup>19</sup>.*

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 enunciativas<sup>20</sup>.

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”<sup>21</sup>.

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)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-898 de 2013.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-265 de 2010.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

<sup>22</sup> 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

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha precisado, que la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), no es el acto 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 población<sup>23</sup>. 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 violencia<sup>24</sup>. 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 derechos<sup>25</sup>. El registro guarda una estrecha relación con la **obtención de ayudas de carácter humanitario**, el acceso a **planes de estabilización económica**, y*

---

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”.

<sup>23</sup> “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”.

<sup>24</sup> “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”.

<sup>25</sup> “Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007, y T- 169 de 2010”.

a los **programas de retorno, reasentamiento o reubicación**<sup>26</sup>, y en términos más generales, con el **acceso a la oferta estatal**<sup>27</sup>. 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'**.<sup>28</sup>

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 exigirlos<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>. **En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, primaefacie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante<sup>30</sup>. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así<sup>31</sup>.** Los indicios derivados de la*

---

<sup>26</sup> "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 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".

<sup>27</sup> "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".

<sup>28</sup> "Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras".

<sup>29</sup> "Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras".

<sup>30</sup> "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".

<sup>31</sup> "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

declaración se tendrán como prueba válida<sup>32</sup> y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad<sup>33</sup>. 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 favorabilidad"<sup>34</sup>. (Negrilla fuera de texto).

#### 2.4.- Caso Concreto.

En el presente caso, se tiene, que la acción de tutela es presentada por la Defensora Regional del Pueblo, actuando en representación de los señores **IGNACIO MANUEL POMARES RIVERA y LUZ DARY POMARES RIVERO**, con el fin que se ordene a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, adelantar los trámites necesarios para inscribirlos en el Registro Único de Víctimas; o en su defecto, se ordene recepcionar una

---

*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".*

<sup>32</sup> "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".

<sup>33</sup> "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".

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2013.

nueva declaración que permita conocer ampliamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos de violencia acaecidos y rendidos ante la Procuraduría Provincial de Sincelejo. Así mismo, solicita se ordene la ayuda humanitaria de emergencia y se mantenga el suministro hasta tanto el núcleo familiar, cuente con la condiciones de estabilidad socioeconómica suficiente para generar su auto sostenimiento.

El A-quo, declara improcedente el amparo, en consideración a que la impugnación de los actos administrativos que negaron la inclusión en el Registro Único de Víctimas, por regla general, no puede ser debatida en sede de tutela, debido a la existencia de medios judiciales idóneos para tal fin, a menos que se demuestre que la acción se está ejercitando como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o que los actores se encuentran en una situación de vulnerabilidad, lo cual no se demuestra en el expediente.

La parte actora impugna la anterior decisión, en razón a que se condiciona la procedibilidad de la tutela al agotamiento de los procedimientos ordinarios, específicamente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que implica que se le esté exponiendo como víctima, a procedimientos desgastantes que pueden potenciar su situación de precariedad. Además, tal decisión, desconoce el precedente de la Corte Constitucional que señala que tratándose de sujetos de especial protección (desplazados), se les aplica un tratamiento con enfoque diferencial al momento de valorar las declaraciones, las cuales exigen aplicación del principio de buena fe y confianza legítima y a menos que exista una evidencia irrefutable que pueda desvirtuar sus afirmaciones, se presume su condición de marginalidad extrema.

Ahora bien, una vez analizado el caso puesto a consideración, esta Sala considera que la decisión de primer grado debe ser **confirmada**, pero en atención a las siguientes razones:

En los hechos de la tutela, se manifiesta que los señores Ignacio Manuel Pomares Rivera y Luz Dary Pomares Rivero, declararon ser personas desplazadas por la violencia sociopolítica, ante la Procuraduría Provincial de Sincelejo, los días 4 y 25 de noviembre de 2009, respectivamente.

Remitidas tales declaraciones a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, se profirieron los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 700011281 del 26 de noviembre de 2009<sup>35</sup>, mediante la cual se resuelve No incluir a la señora Luz Dary Pomares Rivero, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Población Desplazada, en consideración a que la declaración rendida resulta contraria a la verdad; sumado a que existen razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

Como fundamento de lo anterior, se expuso:

*“... la declarante manifiesta haberse desplazado el día 09 de febrero de 2007 de su lugar de residencia ubicado en el Municipio de Ovejas (Sucre), lugar en el que residió durante 5 años y se vio obligada a salir hacia el Municipio de Sincelejo (Sucre) por presuntas amenazas, sin embargo, al consultar la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (FOSYGA) y el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) se pudo establecer que la declarante y su hogar, registra afiliación a salud en la entidad SALUD TOTAL S.A. ENTIDAD PRIMOTORA DE SALUD, en estado Activo, en el régimen Contributivo, en el Municipio de Cartagena (Bolívar), con fecha de afiliación previa al desplazamiento y en fechas en las cuales informa residir en el Municipio de Ovejas (Sucre), lo que permite determinar que accedió a servicios de salud en el Municipio de Cartagena desde antes del supuesto desplazamiento.*

*De igual forma, al consultar la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se encontró el documento de identidad de la declarante y del señor CARLOS ALBERTO GARCÍA GARCÍA, miembro del hogar, inscritos para ejercer su derecho al*

---

<sup>35</sup> Folio 15 del cuaderno de primera instancia.

voto en el Municipio de Cartagena (Bolívar), en fechas previas al desplazamiento y en las cuales informaron residir en el Municipio de Ovejas (Sucre).../ con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento residir en el respectivo municipio, esto demuestra que el lugar de domicilio permanente del hogar era un lugar diferente al denominado expulsor, como se asegura en el relato.

*Es importante resaltar que, al verificar la información con la unidad territorial y la personería municipal, se estableció que no hay reporte de alteraciones en el orden público similares a las descritas por el declarante en las fechas mencionadas, que obliguen la salida forzosa de dicha zona de la población civil, por lo tanto su descripción no corresponde con el contexto real de la zona, de este modo no es posible considerar que los hechos narrados y su situación se enmarcan dentro de la Ley 387 de 1997”.*

- Resolución No. 700011428 del 11 de diciembre de 2009<sup>36</sup>, mediante la cual, se resuelve No inscribir al señor Ignacio Manuel Pomares Rivera, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Población Desplazada, en razón a que una vez valorada la declaración rendida por él, se encontró que resulta contraria a la verdad de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000. Y al efecto, se expone:

*“... El señor IGNACIO MANUEL POMARES RIVERA, afirma haber abandonado el Municipio de Ovejas – Sucre el día 10 de Febrero de 2006, de conformidad con lo expresado por el declarante, se observa que su situación no se enmarca dentro del Art. 1 de la ley 387 de 1997, toda vez que al consultar con las autoridades locales y en las bases de datos del Departamento Nacional de Plantación – DNP -, el Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA, se evidencia que no ha abandonado su lugar de residencia (Municipio Ovejas – Sucre), ya que las afiliaciones a salud son posteriores a la fecha de desplazamiento”.*

En sentir de la parte actora, la entidad accionada al proferir los actos administrativos aludidos, desconoce flagrantemente los principios rectores de los desplazamientos internos que orientan el registro de la población desplazada, tales como, la buena fe, la favorabilidad, la confianza legítima y prevalencia del interés sustancial del Estado Social de Derecho,

---

<sup>36</sup> Folio 17 del cuaderno de primera instancia.

toda vez, que se limitó a negar la inscripción en el RUV, aduciendo a que se faltó a la verdad, sin que hiciera un análisis interpretativo que desvirtuara categóricamente los hechos descritos por el declarante.

Atendiendo al anterior recuento, en *primer lugar* se precisa, que es posible dejar sin efectos un acto administrativo a través de la acción de tutela y tal posibilidad, si la consagra la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando afirma:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que, para controvertir la legalidad de ellos están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. No obstante, la Corte ha admitido que en los casos en que se acredite un perjuicio irremediable, la tutela se torna procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo u ordenar que el mismo no se ejecute, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa”<sup>37</sup>.*

Luego no podría considerarse como lo hace el a quo, que la acción de tutela resulta improcedente, pues, además de lo anotado inmediatamente, al tratarse de un presunto desplazado el accionante, la consideración de la existencia de otros mecanismos de defensa soslaya tal condición, al someterlo a condiciones más gravosas en busca de acceso a la administración de justicia, tal y como se anotó en el marco normativo.

Atendiendo a la anterior precisión y a la alegada condición de víctimas de desplazamiento forzado de los actores, esta Sala estima, en *segundo lugar*, que los argumentos expuestos por la Unidad accionada en los referidos actos, son de recibo para justificar la negativa de la inclusión de los accionantes en el Registro Único de Víctimas, pues, la entidad motiva sus

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 243 de 2014.

decisiones con las evidencias encontradas para desvirtuar lo declarado por los señores Ignacio Manuel y Luz Dary.

En efecto, para el caso concreto, no advierte este Tribunal pruebas que controviertan lo considerado por la entidad demandada en las resoluciones aludidas, ni tampoco se allegan elementos que permitan establecer la condición de víctimas del desplazamiento de los actores y que al menos, den la opción de que se verifique con mayor fundamento su situación, a fin de descartar inconsistencias en su declaración y con ello, evitar una vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Así mismo, se precisa, que si bien la parte accionante en su tutela expone que no existe evidencia de las supuestas consultas en las que la entidad basa su decisión para negar la inscripción en el RUV, lo cierto es, que en la presente acción tampoco se desvirtúan tales consideraciones, por lo que no se puede tener en cuenta el solo el dicho de los accionantes, para desatenderlas y acoger sus pretensiones.

Y si bien la presunta condición de desplazados hace que se presuma la buena fe, lo cierto es que la labor instructiva que adelantó el ente demandado, conlleva un adecuado criterio de razonabilidad y proporcionalidad en la motivación y en la enunciada práctica de pruebas, sin que la misma aparezca como falsa o errada, obteniéndose la conclusión a partir de los indicios que arrojan los registros que normalmente una persona suele realizar en relación con su salud y domicilio.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el análisis realizado por la entidad sobre la inscripción de la cédula, en municipio diferente al del desplazamiento en fecha anterior al mismo, sobre el cual señalan los actores que ello no significa, *per se*, que desde la fecha de inscripción de la misma, las personas estén obligadas a permanecer de manera interrumpida en el mismo sitio, pudiendo cuando a bien lo tengan cambiar de residencia, en ejercicio de la libertad de locomoción, ha de señalarse, que tal consideración si es aceptable a efectos de establecer la calidad

de desplazado, pues, ello permite, de alguna manera, establecer el lugar donde presuntamente vive el declarante, de conformidad con las normas citadas en materia electoral, constituyéndose en un indicio que va en contra de los intereses de los demandantes.

Así entonces, valga señalar, que tampoco es de recibo que se indique que los motivos expuestos por la entidad constituyen factores accesorios que no guardan relación directa con el desplazamiento, cuando es claro que la suma de tales motivos expuestos en los actos aludidos, conlleva a tomar tales decisiones.

Se anota, que si bien la Sala en algunos casos se ha inclinado por acceder a las acciones de amparo similares a esta<sup>38</sup> y mediante las cuales se ha ordenado a la UARIV realizar una nueva valoración de la declaración de los accionantes, lo cierto es, que es cada caso debe entenderse de manera particular y en el presente, no puede pasarse por alto la falta de acervo probatorio para desvirtuar lo decidido por la UARIV y consecuentemente, acceder a lo pedido.

Con base en lo anterior, no puede la Sala disponer la inscripción en el RUV y menos ordenar la ayuda humanitaria de emergencia, pues, no puede obviarse los derechos de la entidad demandada, quien ya adelantó una actuación administrativa con miras a establecer la real actual condición de desplazados, en este caso, de los accionantes, realizando las diligencias propicias, razonables y proporcionales para tomar las respectivas decisiones, sin que se advierta que las mismas hubiesen sido controvertidas en su momento por los hoy tutelantes.

En ese orden de ideas, esta Sala es del concepto que la decisión de primera instancia, debe ser modificada negando las pretensiones.

---

<sup>38</sup> Cfr. Tribunal Administrativo de Sucre. Sala Primera de Decisión Oral. Sentencia del 26 de octubre de 2017, Radicado No. 70-001-33-33-006-2017-00258-01, Accionante: Manuel Vicente Muñoz Solórzano. Accionado: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV. M. P. Dr. RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY.

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: MODIFICAR** el numeral primero de la sentencia de 26 de enero de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en el sentido de **NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con los motivos expresados en este fallo.

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

**TERCERO:** 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.

**CUARTO:** De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0019/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**