



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-002-2018-00339-01
ACCIONANTE: ARMINDA ROSA MONTES MERCADO
ACCIONADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia datada 24 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se concedió el amparo de tutela.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

La señora **ARMINDA ROSA MONTES MERCADO**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación, debido proceso e igualdad y en consecuencia, se ordene a la entidad accionada analice los factores fáctico – jurídicos que ocasionaron el desplazamiento de todo su núcleo familiar y se proceda a incluirla, junto con su familia, en el Registro Único de Víctimas.

¹ Folio 6 del cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos²:

Manifiesta la accionante, que es víctima del conflicto armado, pues, el día 19 de noviembre del año 2003 se vio obligada a desplazarse de su lugar de residencia en La Ceiba, zona rural del Macayepo, jurisdicción del Departamento de Sucre. Debido a ese hecho victimizante, dice, se vio obligada a radicarse en la ciudad de Sincelejo, Sucre y actualmente vive en Toluviejo, Sucre.

Relata, que presentó declaración para ser incluida como víctima de desplazamiento ante la Personería Municipal de Toluviejo, Sucre, el 25 de enero de 2017.

Indica, que mediante Resolución No. 2017-91365 del 2 de agosto de 2017, se decidió no incluirla en el Registro Único de Víctimas. Contra dicho acto se presentó recurso de reposición y en subsidio apelación.

Señala, que por medio de las Resoluciones Nos. 2017-9135R del 22 de septiembre de 2017 y 201816262 del 19 de abril de 2018, se resolvieron los respectivos recursos, confirmándose la anterior decisión.

Aduce la demandante, que la entidad decide no incluirla en el RUV por el factor de la extemporaneidad y además señala que no se logra evidenciar motivaciones de fuerza mayor que le impidieran presentar la declaración a tiempo; lo anterior, muy a pesar, de que ella les manifestó que producto de las amenazas vividas tenía miedo a denunciar y a hablar sobre los hechos del desplazamiento, sumado a que si bien tenía nociones de la ley de víctimas, nunca imaginó que la presentación de las declaraciones tendrían un límite en el tiempo.

² Folios 1 - 5 del cuaderno de primera instancia.

1.3. Contestación de la acción³.

La entidad accionada, **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS – UARIV** – rinde el informe solicitado, señalando que la señora Arminda Montes Mercado no se encuentra incluida por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011; y que la actuación administrativa que determinó su no inclusión en el RUV, es conocida por la tutelante.

Manifiesta que las resoluciones expedidas por la entidad, son actos administrativos susceptibles de ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa y la accionante, no demuestra la causación de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela.

1.4.- La providencia recurrida⁴.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 24 de octubre de 2018, tutela los derechos fundamentales al debido proceso de la accionante y en consecuencia, ordena a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas, que recepcione la declaración de la señora Arminda Rosa Montes Mercado y seguidamente, decida si su inscripción en el Registro Único de Víctimas es o no procedente, teniendo en cuenta para ello las reglas fijadas por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-328 de 2007 y lo expuesto en el Auto 119 de 2013.

Considera el A-quo, que la UARIV le vulneró a la accionante sus derechos ius-fundamentales al debido proceso, toda vez que al valorar la declaración que rindió el 25 de enero de 2017 ante la Personería del Municipio de Toluviejo, Sucre, no tuvo en cuenta los principios de buena fe y favorabilidad, que en atención a los precedentes de la Honorable Corte Constitucional deben imperar a la hora de realizar esta clase de estudios

³ Folios 36 – 38 del cuaderno de primera instancia.

⁴ Folios 47 - 56 del cuaderno de primera instancia.

en pro de evitar que se vean afectados los derechos de aquellas personas que se vieron desplazados por el conflicto armado interno.

De igual forma, estima, que la UARIV ha vulnerado a la accionante los derechos fundamentales a la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a las víctimas, derecho fundamental innominado a la luz del artículo 94 de la C.P.

Lo anterior, porque las decisiones administrativas tomadas, se basaron en formalismos extremos sin tener en cuenta los principio de la buena fe y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, a favor del desplazado, pues, ha de entenderse que en materia de los derechos de la población desplazada como sujetos de especial protección constitucional, es la accionada quien debe desvirtuar las afirmaciones contenidas en la declaración, en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos, situación que no ocurre en este asunto, pues, la entidad solo se limitó a enunciar que la declaración se hizo de manera extemporánea y que la misma no se encausaba en los términos del artículo 155 de la Ley 1455 de 2011, sin tomar en cuenta en conjunto todo el enunciado de la norma que invoca.

1.5.- La impugnación⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, la entidad accionada la impugna, con el fin de que se nieguen las pretensiones de la tutela.

Argumenta la accionada que en el presente asunto, se encuentra configurado un hecho superado ya que la respuesta dada a la accionante fue clara, precisa, congruente y resuelve de fondo lo solicitado, además, la tutelante conoce su contenido desde antes que el Juez fallara la primera instancia.

⁵ Folios 72 – 75 del cuaderno de primera instancia.

1.6.- Trámite en segunda instancia

Mediante auto del 2 de noviembre de 2018⁶, se admitió la impugnación contra la sentencia de fecha 24 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero 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.

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 la accionante 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 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

⁶ Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

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).

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 jurídico⁷.

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 amenazados⁸.

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

⁷ Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, entre otras.

⁸ Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, entre otras.

para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, cuando se vean vulnerados o amenazados⁹, 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 encuentran¹⁰.

(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 desplazada¹¹.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).”¹²

En esta misma línea, tan Alta 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 ordinaria¹³.

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

⁹ Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.

¹⁰ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009.

¹¹ Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009, entre otras.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2010.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.

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"¹⁴. Esta aproximación ha sido reiterada en numerosas ocasiones por las diversas Salas de Revisión y por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁵, en sintonía con las distintas formulaciones legales y reglamentarias que se han expedido sobre la materia.

Posteriormente, se expide la Ley 387 de 1997¹⁶, la cual recoge la definición de persona desplazada establecida en la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA). En el artículo 1º 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 1º, ha sostenido que: (i) la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho que está compuesta por los dos requisitos materiales anteriormente expuestos¹⁷, y (ii) el desplazamiento, no se circunscribe, exclusivamente, al marco del

¹⁴ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

¹⁵ 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.

¹⁶ "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"

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-447 de 2010.

conflicto armado interno, sino que puede abarcar escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia¹⁸.

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’¹⁹ 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”²⁰.*

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 enunciativas²¹.

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*

¹⁸ 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.

¹⁹ *“Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 2007, reiterada en la Sentencia C-372 de 2009”.*

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-898 de 2013.

²¹ Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-265 de 2010.

civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera"²².

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)²³.

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*

²² Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

²³ Según el artículo 4º 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".

población²⁴. 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 violencia²⁵. 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 derechos²⁶. 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**²⁷, y en términos más generales, con el **acceso a la oferta estatal**²⁸. 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'**.²⁹

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 exigirlos²⁹. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian

²⁴ "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".

²⁵ "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".

²⁶ "Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007, y T- 169 de 2010".

²⁷ "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".

²⁸ "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".

²⁹ "Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras".

el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin³⁰. **En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, primaefacie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante³¹. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así³².** Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida³³ y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad³⁴. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos

³⁰ "Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras".

³¹ "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".

³² "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".

³³ "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".

³⁴ "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

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”³⁵. (Negrilla fuera de texto).

2.4.- Caso Concreto.

En el presente caso, se tiene, que la acción de tutela es presentada por la señora **ARMINDA ROSA MONTES MERCADO**, con el fin que se ordene a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, analice los factores fáctico – jurídicos que ocasionaron el desplazamiento de todo su núcleo familiar y procedan a incluirla, junto con su familia, en el Registro Único de Víctimas.

El A-quo, tutela el derecho fundamental al debido proceso de la accionante y en consecuencia, ordena a la Unidad de Víctimas, que recepcione la declaración de la señora Arminda Rosa Montes Mercado, y seguidamente decida si su inscripción en el Registro Único de Víctimas es o no procedente, teniendo en cuenta para ello las reglas fijadas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-328 de 2007 y lo expuesto en el Auto 119 de 2013.

Lo anterior, en consideración a que las decisiones administrativas tomadas por la entidad, se basaron en formalismos extremos, sin tener en cuenta los principios de buena fe y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal a favor del desplazado.

La entidad accionada impugna la anterior decisión, en razón a que en el presente asunto se encuentra configurado un hecho superado, ya que la respuesta dada a la accionante fue clara, precisa, congruente y resuelve de fondo lo solicitado, además, la tutelante conoce su contenido desde antes que el juez fallara la primera instancia.

rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración”.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2013.

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

Se observa que en los hechos de la tutela, se manifiesta que la señora ARMINDA ROSA MONTES MERCADO declaró ser persona desplazada por la violencia, ante la Defensoría Regional de Sucre, el día 19 de noviembre de 2003. Ante tal declaración, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, profirió la Resolución No. 2017-91365 del 2 de agosto de 2017³⁶, resolviendo No incluir en el Registro Único de Víctimas a la accionante y no reconocer el hecho víctimizante del desplazamiento forzado, en consideración a que los hechos expuestos fueron declarados de manera extemporánea, esto es, por fuera de los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, se expuso:

“/.../ Que de acuerdo con dicha diligencia ante la PERSONERÍA MUNICIPAL DE TOLUVIEJO la deponente manifestó como motivo por el cual declaró de forma extemporánea “(...) falta de orientación (...)”. Con lo cual y a la luz de las disposiciones jurídicas presentadas, para este proceso de valoración no logra establecer una causalidad de fuerza mayor, en tanto que la razón señalada por la deponente no se desprende una situación externa, imprevisible e irresistible...”

La anterior decisión fue recurrida y resuelta por la Unidad de Víctimas, mediante Resolución No. 2017-91365R del 22 de septiembre de 2017³⁷, decidiendo confirmarla, al considerar que la falta de orientación no era razón que justificara la declaración por fuera del tiempo estipulado, ya que el Estado Colombiano había garantizado el acceso a la justicia y el restablecimiento de los derechos que la ley emanaba; además, se había coordinado en forma eficiente acciones que promovían la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación, recurriendo a distintas estrategias, herramientas y medios informativos de difusión de

³⁶ Folios 19 – 21 del cuaderno de primera instancia.

³⁷ Folios 16 - 18 del cuaderno de primera instancia.

amplio conocimiento a nivel nacional, en los que se había referido a la información respectiva.

De igual manera se advierte, que la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en instancia de apelación, expidió la Resolución No. 201816262 del 19 de abril de 2018³⁸, decidiendo confirmar lo recurrido, en tanto la declaración presentada se hizo en forma extemporánea y la recurrente, no manifestó cuál fue la causa de fuerza mayor que le impidió presentar la declaración en el tiempo estipulado; lo que llevaba a determinar que no se presentó ninguna causal para indicar, que la declaración extemporánea era por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor, anotando además, que según el artículo 9 del Código Civil *“la ignorancia de las leyes no sirve de excusa”*.

Atendiendo al anterior recuento, se colige que los argumentos expuestos por la Unidad de Víctimas en los referidos actos, como en el escrito impugnación, no son de recibo para justificar la negativa de la inclusión de la actora en el Registro Único de Víctimas, pues, el tema de la extemporaneidad en la declaración atiende a un aspecto meramente formal que deja de lado otros elementos de juicio, que pudieron incidir en dicha tardanza.

Debe recordarse que la condición de víctima *“no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección dispuestos para tal protección”*³⁹.

En ese sentido, no es aceptable que la entidad accionada se base en criterios meramente formales, para negar dicha inscripción sin atender de

³⁸ Folios 24 - 27 del cuaderno de primera instancia.

³⁹ Sentencia T-740/04 - Sentencia T-076/13

fondo, la situación particular de la señora ARMINDA ROSA MONTES MERCADO y su núcleo familiar.

Del mismo modo debe precisarse, que el hecho que la señora ARMINDA ROSA MONTES MERCADO, manifieste haberse desplazado junto con su familia por hechos provenientes de grupos armados, implica por lo menos, tener la opción de que se verifique con mayor atención y cuidado su situación y no negársele su inclusión, atendiendo a razones formales, que van en contra del fin mismo de la reparación a las víctimas por desplazamiento.

Al mismo tiempo, el contexto en que se produce el desplazamiento, bien puede, per se, pregonar miedo para que la desplazada acuda al apoyo institucional, hecho que para ser desvirtuado debe ser verificado por el ente demandado, en tanto, puede constituir una causal suficiente para entender el por qué de su demora, aunado a lo cual, debe considerarse su grado de instrucción y la cierta posibilidad de conocer los aspectos legales que debía cumplir, para ser considerada desplazada. Todo lo anterior, bajo la aprehensión de la buena fe, que cobija a la declarante.

Así las cosas, para la Sala, procede el amparo requerido, pues, el solo argumento de la extemporaneidad, para no ser inscrita en el RUV no puede ser de recibo, encontrándose, además, la necesidad que el ente demandado verifique la información suministrada por la accionante y solo después de ello, tome una determinación frente a lo pedido, protegiendo la buena fe que la acompaña.

Ahora bien, pese a lo dicho, no puede disponerse la inmediata inscripción en el RUV de la accionante y su núcleo familiar, pues, 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 desplazada, en este caso, de la accionante y su núcleo familiar, realizando las diligencias que resulten propicias, razonables y proporcionales, más aun, cuando ha transcurrido un tiempo que puede

decirse considerable desde que la interesada rindió la correspondiente declaración.

Finalmente, se precisa a la entidad impugnante, que en criterio de esta Sala, no puede considerarse que la presente acción de tutela resulta improcedente, pues, además de lo anotado inmediatamente, al tratarse de una presunta desplazada la accionante, la consideración de la existencia de otros mecanismos de defensa soslaya tal condición, al someterla a condiciones más gravosas en busca de acceso a la administración de justicia, tal y como se anotó en el marco normativo.

En ese orden de ideas, esta Sala es del concepto que la decisión de primera instancia, debe ser confirmada.

DECISIÓN

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: CONFIRMAR el fallo de 24 de octubre de 2018, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto.

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. 0169/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA