

**TUTELA – Procedente en desplazamiento forzado / DESPLAZADOS – Especial protección constitucional / DESPLAZADOS – Es desproporcionado exigir el agotamiento de los recursos ordinarios**

La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado, debido a la especial protección constitucional de que gozan. Esa condición especial obliga a todas las autoridades a reconocer que las personas en situación de desplazamiento requieren de medidas urgentes de protección para satisfacer al menos las necesidades más apremiantes. Por lo tanto, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela, pues es obvio que dichos recursos no son idóneos ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales de ese tipo de personas.

**Nota de relatoría: Sentencia S2, Rad. AC-00248, 2003/04/30, M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda**

**REGISTRO UNICO DE LA POBLACION DESPLAZADA – Objeto / INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE LA POBLACION DESPLAZADA – Casos en que se puede negar / NORMAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZOSO – Deben interpretarse de manera sistemática y teleológica, de modo que se privilegie a la persona y se aplique la norma que resulte favorable a la persona en situación de desplazamiento / INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE LA POBLACION DESPLAZADA - Las contradicciones en la declaración del que se acredita como desplazado no pueden ser razón para negarla**

El Decreto 2569 de 2000, reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997 y creó el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) como una herramienta técnica para identificar a la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado y como un instrumento que facilitara el diseño e implementación de políticas públicas para atender la grave problemática de esa población. De acuerdo con ese mismo decreto, la solicitud de inscripción se podrá negar (art. 11) en los casos en que: (i) la declaración sea contraria a la realidad, (ii) no se adviertan las circunstancias de hecho que prevé el artículo 1º de la ley 387 de 1997; (iii) la solicitud se haya presentado un año después de acaecidos los hechos que motivaron el desplazamiento forzado. Por su parte, corresponderá a los funcionarios encargados del registro evaluar las condiciones especiales en que se ha producido el desplazamiento y para ello deben interpretar de una forma sistemática y teleológica las normas que regulan el desplazamiento forzado y la situación de desprotección en que se encuentran, de manera que se privilegie a la persona y se aplique la norma que resulte favorable a la persona en situación de desplazamiento. No basta que se valore aisladamente la declaración del desplazado, es necesario que el funcionario encargado indague sobre las condiciones en que se produjo el desplazamiento y, en aplicación del principio

constitucional de buena fe, las dudas que surjan sobre las condiciones en que se produjo el desplazamiento deberán ser resueltas a favor del desplazado, al menos en tanto Acción social demuestre lo contrario. Asimismo, las contradicciones que se evidencien en la declaración del que se acredita como desplazado no pueden ser la única razón y suficiente para negar la inscripción en el RUPD, si la administración no desvirtúa las manifestaciones del declarante en el sentido que ha faltado a la verdad.

**Fuente formal:** DECRETO 2569 DE 2000, artículo 11

**Nota de relatoría:** Sentencia CE, S4, Rad. AC-00006, 2008/04/10, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié

**CALIDAD DE DESPLAZADO – No se adquiere con la inscripción en el RUPD / CALIDAD DE DESPLAZADO – Forma de acreditarlo / REGISTRO UNICO DE LA POBLACION DESPLAZADA – Efectos**

La calidad de desplazado no se adquiere con la inscripción en el RUPD, sino con la acreditación de las condiciones del desplazamiento (desarraigo forzado y permanencia en las fronteras de la nación), esto es, con la demostración de que una persona por razones violencia se ha visto obligada a salir forzosamente del lugar que habitualmente ha destinado para residir o habitar. La inscripción en el RUPD es sólo un instrumento técnico que, se insiste, permite identificar a las personas desplazadas para que accedan a los beneficios que el Estado ha creado para este tipo de población por la situación de desprotección en que se encuentran. Empero, no es un instrumento que pueda convertirse en una barrera de acceso a las prestaciones que buscan garantizar la protección a los desplazados y, por tanto, los efectos del registro son meramente declarativos y no afectan la condición objetiva del desplazamiento.

**Nota de relatoría:** Sentencia CE, S4, Rad. AC-00377, 2007/03/29, M.P. Ligia López Díaz, CC, Rad. T-821, 2007/10/05, M.P. (E) Catalina Botero Marino

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

Bogotá, quince (15) de julio de dos mil nueve (2009)

**Consejero ponente:** HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

**Radicación número:** 18001-23-31-000-2009-00187-01(AC)

**Actor: LILIANA EDILMA JACOBO TOLEDO**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS**

**Referencia: FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la demandante contra el fallo de 4 de junio de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que rechazó la tutela por improcedente.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. PRETENSIONES**

La señora Lilia Edilma Jacobo Toledo reclama la protección de los derechos a la dignidad humana, a la vida y la seguridad personal, a la vivienda, a la alimentación, a *“la protección especial y reforzada de los menores, y los demás derechos fundamentales que pretende proteger la LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO”* y presunción de buena fe.

Las pretensiones se formularon así:

*“ PRIMERA.- Ordenar a La Coordinación de la Unidad Territorial Florencia de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social (sic), para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo inscribirme en el REGISTRO UNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA junto con mi núcleo familiar.*

*TERCERA.- (sic) Que en consecuencia de lo anterior, sea beneficiada de todos los programas y ayuda humanitaria tales como esenciales, alojamiento y vivienda básicos, servicios médico y de saneamiento esenciales, educación y demás contenidos en la legislación en materia de desplazamiento.”*

## **B. HECHOS**

La demandante relató, en esencia, que:

- Salió desplazada por la violencia de la vereda Santa Rosa, del municipio de Puerto Guzmán, Putumayo.
- El 11 de agosto de 2003, rindió declaración ante la Personería Municipal de Florencia, Caquetá, para que la inscribieran en el RUPD.
- Mediante resolución 18004755 de 29 de agosto de 2003, Acción Social negó la inscripción en el registro de desplazados por cuanto existían incoherencias con la información suministrada respecto de las fechas.
- Contra la resolución se presentó recurso de reposición y, mediante resolución 180001307 de 30 de septiembre de 2003, Acción Social ratificó la no inclusión en el RUPD.
- El organismo demandado no tuvo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar que causaron el desplazamiento forzado.
- Acción Social no demostró que la declaración rendida ante la Personería de Florencia, Caquetá, fuera contraria a la verdad.
- Cumplía con los requisitos que prevé la ley 387 de 1997 para ser considerada como desplazada por la violencia.

### **B. Intervención de Acción Social**

La Subdirectora de Atención a la Población Desplazada de Acción Social pidió denegar las pretensiones de la tutela, ya que esa entidad no ha vulnerado los derechos que invocó la demandante.

Precisó que una vez verificadas la declaración rendida y la información suministrada por la demandante, se concluyó que aquella no tenía la calidad de desplazada por la violencia y, por ende, se negó la inscripción en el RUPD.

Indicó que la acción de tutela no podía sustituir los mecanismos legales y administrativos con que contaba la demandante para cuestionar la no inscripción en el RUPD.

Indicó que la demandante estaba inscrita en el Registro Único de la Población desplazada desde el 5 de mayo de 2007 y que, por ende, no podía beneficiarse de las ayudas creadas para la atención a población desplazada.

#### **D. Fallo impugnado**

El Tribunal Administrativo de Caquetá rechazó la tutela por improcedente, pues, a su juicio, la demandante podía cuestionar la legalidad del acto administrativo que negó la inscripción de la demandante en el RUPD, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **E. Impugnación**

La actora, en general, reiteró los argumentos de la solicitud inicial y agregó que la tutela procedía como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

## **II. CONSIDERACIONES**

La Sala revocará la sentencia de primera instancia, por las razones que pasan a exponerse.

### **1. Cuestión previa**

Lo primero que conviene decir es que la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado, debido a la especial protección constitucional de que gozan.

Esa condición especial obliga a todas las autoridades a reconocer que las personas en situación de desplazamiento requieren de medidas urgentes de protección para satisfacer al menos las necesidades más apremiantes. Por lo tanto, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela, pues es obvio que dichos recursos no son idóneos ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales de ese tipo de personas.

El presente es uno de aquellos casos en que excepcionalmente se ha aceptado la procedencia de la tutela, aun cuando existen mecanismos ordinarios de defensa.

## **2. Del Registro Único de Población Desplazada-RUPD**

El Decreto 2569 de 2000, reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997 y creó el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) como una herramienta técnica para identificar a la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado y como un instrumento que facilitara el diseño e implementación de políticas públicas para atender la grave problemática de esa población.

El citado decreto (art. 6) prevé que quien alega la condición de desplazado, deberá rendir declaración ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, entidades ante las que se deben informar los hechos y circunstancias especiales que originaron el desplazamiento. Esa declaración será remitida a Acción Social, que es la entidad encargada de manejar la información

actualizada de la población desplazada y examinar las solicitudes de inclusión en el RUPD.

De acuerdo con ese mismo decreto, la solicitud de inscripción se podrá negar (art. 11) en los casos en que: (i) la declaración sea contraria a la realidad, (ii) no se adviertan las circunstancias de hecho que prevé el artículo 1º de la ley 387 de 1997<sup>1</sup>; (iii) la solicitud se haya presentado un año después de acaecidos los hechos que motivaron el desplazamiento forzado.

Por su parte, corresponderá a los funcionarios encargados del registro evaluar las condiciones especiales en que se ha producido el desplazamiento y para ello deben interpretar de una forma sistemática y teleológica las normas que regulan el desplazamiento forzado y la situación de desprotección en que se encuentran, de manera que se privilegie a la persona y se aplique la norma que resulte favorable a la persona en situación de desplazamiento.

No basta que se valore aisladamente la declaración del desplazado, es necesario que el funcionario encargado indague sobre las condiciones en que se produjo el desplazamiento y, en aplicación del principio constitucional de buena fe, las dudas que surjan sobre las condiciones en que se produjo el desplazamiento deberán ser resueltas a favor del desplazado, al menos en tanto Acción social demuestre lo contrario.

Asimismo, las contradicciones que se evidencien en la declaración del que se

---

<sup>1</sup> **Artículo 1º.- Del desplazado.** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

**Parágrafo.-** El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado.

acredita como desplazado no pueden ser la única razón y suficiente para negar la inscripción en el RUPD, si la administración no desvirtúa las manifestaciones del declarante en el sentido que ha faltado a la verdad. En otras palabras, Acción Social no puede negar la inscripción de una persona en el RUPD por el simple hecho de encontrar contradicciones en la declaración rendida ante autoridad competente.

En suma, la calidad de desplazado no se adquiere con la inscripción en el RUPD, sino con la acreditación de las condiciones del desplazamiento (desarraigo forzado y permanencia en las fronteras de la nación), esto es, con la demostración de que una persona por razones violencia se ha visto obligada a salir forzosamente del lugar que habitualmente ha destinado para residir o habitar.

La inscripción en el RUPD es sólo un instrumento técnico que, se insiste, permite identificar a las personas desplazadas para que accedan a los beneficios que el Estado ha creado para este tipo de población por la situación de desprotección en que se encuentran. Empero, no es un instrumento que pueda convertirse en una barrera de acceso a las prestaciones que buscan garantizar la protección a los desplazados y, por tanto, los efectos del registro son meramente declarativos y no afectan la condición objetiva del desplazamiento<sup>2</sup>.

La situación de desplazamiento interno no es algo que dependa de una decisión administrativa que adopta Acción Social. Esta agencia se limita simplemente a constatar la existencia de tal situación, es decir, de reconocerla. Empero, si la decisión de la agencia es arbitraria o se aparta de los parámetros legales o constitucionales, otra autoridad competente –como el juez de tutela- puede desvirtuarla y ordenar la inscripción en el RUPD.

### **3. Caso concreto**

---

<sup>2</sup> Cfr., entre otras, la sentencia T-821-07.

En el caso particular, la decisión de no inscribir a la demandante en el RUPD obedeció a que se advirtió una inconsistencia en la declaración de la demandante respecto de las fechas en que aquella vivió en la vereda Santa Rosa, del municipio de Puerto Guzmán, Putumayo, vereda de la que salió desplazada por la violencia.

Conforme se dijo, la demandante debió verificar tales inconsistencias antes de denegar la inclusión en el RUPD, toda vez que, la Sala no advierte que tales inconsistencia estén demostradas y menos que tengan la virtualidad de hacer incurrir en error a Acción Social, pues las imprecisiones tienen que ver con la fecha en que la demandante se trasladó a Florencia - Caquetá de manera temporal para efectos de atender el parto del menor Jacobo Collazos (10 de diciembre de 2001).

Para la Sala, es evidente que la entidad demandada no demostró que la actora hubiese faltado a la verdad en la declaración rendida sobre los hechos que motivaron el desplazamiento forzado y, por ende, tampoco se probó que exista intención de hacer incurrir en error a la administración.

Todo lo anterior permite concluir que se vulneró el derecho de la demandante a ser reconocida como persona en situación de desplazamiento forzado y, en consecuencia, a ser inscritas en el RUPD. Como ya se dijo, dicha violación se produjo por el hecho de que la entidad demandada apoyó sus decisiones en hechos que no resultaron probados.

Por consiguiente, la Sala ordenará que Acción Social, por medio de la unidad territorial competente, evalúe nuevamente la solicitud de inscripción en el RUPD. En caso de que se advierta alguna irregularidad, o que se mantenga la ya señalada en las resoluciones 18004755 y 18001307 de 2003, deberá ponerla en conocimiento de la señora Liliana Edilma Jacobo Toledo, para que amplíe la

declaración y clarifique los puntos que ofrecen duda, para que luego se adopte la decisión, respecto de la inclusión en el RUPD, conforme con los parámetros expuestos en esta providencia.

En consecuencia, como se anticipó, se revocará la sentencia de primera instancia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **III. FALLA**

**1.- REVÓCASE** la sentencia de 4 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, por las razones señaladas. En su lugar, **AMPÁRANSE** los derechos fundamentales de la señora Liliana Edilima Jacobo Toledo.

**2.- ORDÉNASE** a Acción Social que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a evaluar la solicitud de inscripción de la demandante y en caso de que se advierta alguna irregularidad, o que se mantenga la ya señaladas en las resoluciones 18004755 y 18001307 de 2003, deberá ponerla en conocimiento de la señora Liliana Edila Jacobo, para que amplíe la declaración y clarifique los puntos que ofrecen duda, para que luego se adopte la decisión pertinente, respecto de la inclusión en el RUPD, conforme con lo expuesto en la parte motiva.

**3.- REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

#### **Cópiese, notifíquese y cúmplase**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**   **HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**  
**Presidente de la Sección**  
**Ausente con excusa**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**