

Sentencia T-002/23

APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Reglas jurisprudenciales

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE LA UNIDAD DE VÍCTIMAS-Inclusión en el Registro Único de Víctimas de adulto mayor, sujeto de especial protección constitucional

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA MOTIVACION DE LOS ACTOS QUE RESUELVEN SOLICITUDES DE INCLUSION EN EL RUV-Orden a la UARIV de expedir un acto administrativo debidamente motivado que resuelva la inclusión en el RUV

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Constituye un derecho fundamental de las víctimas

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Límite temporal para realizar la declaración como víctima

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio razonable y oportuno

REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-Debió concederse la protección, por cuanto se negó la inscripción en el mismo, sin establecer el alcance de la fuerza mayor en el marco del conflicto armado en relación con los hechos alegados por los accionantes

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Alcance del concepto contenido en la Ley 1448 de 2011

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Interpretación constitucional del concepto de fuerza mayor

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE LA UNIDAD DE VÍCTIMAS-Inclusión en el Registro Único de Víctimas de adulto mayor, sujeto de especial protección constitucional

(...) tratándose de una víctima del conflicto armado ..., el período puede estimarse razonable para interponer la acción constitucional, de acuerdo con el contexto particular del caso ..., que la vulneración es permanente en el tiempo y las condiciones de vulnerabilidad persisten.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Alcance del concepto contenido en la Ley 1448 de 2011

APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE

2011-Reglas jurisprudenciales

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Constituye un derecho fundamental de las víctimas

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Límite temporal para realizar la declaración como víctima

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Interpretación constitucional del concepto de fuerza mayor

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA MOTIVACION DE LOS ACTOS QUE RESUELVEN SOLICITUDES DE INCLUSION EN EL RUV-Orden a la UARIV de expedir un acto administrativo debidamente motivado que resuelva la inclusión en el RUV

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T- 002 DE 2023

Expedientes: T-7.986.904, T-8.051.418 y T-8.067.818 (AC)

Acciones de tutela instauradas por Ana Mercedes Bocanegra Labrador (T-7.986.904), Fredy Antonio Hernández Idrobo (T-8.051.418) e Ingrid Daniela Ortega Ortega, actuando como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero (T-8.067.818), contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos de tutela dictados: i) en primera instancia, por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué, y en segunda instancia, por la Sala de Asuntos Penales para Adolescentes del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, en la acción promovida por Ana Mercedes Bocanegra Labrador (T-7.986.904) en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “UARIV”); ii) en única instancia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira, en la acción promovida por Fredy Antonio Hernández Idrobo en contra de la UARIV (T-8.051.418); y (iii) en primera instancia, por el Juzgado Tercero Penal

del Circuito de Manizales, y en segunda instancia, por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Manizales, en la acción promovida por Ingrid Daniela Ortega Ortega, actuando como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero, contra la UARIV (T-8.067.818).

La Sala pone de presente que la elaboración de esta sentencia toma gran parte de los antecedentes y de los fundamentos jurídicos del proyecto presentado inicialmente por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, pero que no alcanzó la mayoría requerida para su aprobación. Ello, debido a la notable calidad expositiva y al rigor con el que se abordó, en términos generales, la temática planteada.

## I. ANTECEDENTES

Enseguida, se exponen los hechos relevantes de cada uno de los expedientes, las decisiones de instancia y las actuaciones adelantadas en Sede de Revisión.

\*

\*

Expediente T-7.986.904

### A. A. Hechos relevantes probados

1. 1. El 12 de noviembre de 2001, Ana Mercedes Bocanegra Labrador convivía con su esposo Julio César Palma Quintero y sus tres hijas en una finca ubicada en la vereda Bosachoque en el Municipio de Fusagasugá (Cundinamarca). Ese día, ingresaron a su vivienda unos hombres pertenecientes a grupos armados al margen de la ley, le propinaron a su cónyuge dieciocho tiros y la amenazaron indicándole que debía abandonar la finca y no volver más al municipio. En consecuencia, tuvieron que trasladarse al Guamo (Tolima).

\*

2. La accionante manifiesta que no fue posible denunciar los hechos en ese momento por amenazas. Sin embargo, en el año 2003, se presentó “ante la UAO en busca de ayuda del Ministerio Público para rendir la respectiva declaración”, pero no lo logró porque le informaron que debía esperar de 5 a 10 años después de la muerte de su esposo.

3. Aduce que, el 28 de marzo de 2019, se dirigió por segunda vez ante “las instalaciones de la UAO hoy CRARIV” y rindió la declaración por los hechos victimizantes de “amenaza, desplazamiento forzado y homicidio”. Informa que, mediante Resolución No 2019-71694 del 31 de julio de 2019, la UARIV negó su inclusión junto con su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV), bajo el argumento de que la declaración fue realizada de manera extemporánea, conforme al artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

4. El 11 de septiembre de 2019, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra dicha decisión. El 3 de febrero de 2020, la UARIV resolvió confirmar la Resolución No 2019-71694 y por ende no incluirla en el RUV, al determinar que no reunía los requisitos para

considerar que existía un evento de fuerza mayor que justificara la extemporaneidad en la declaración.

## B. Trámite procesal

5. El 27 de marzo de 2020, Ana Mercedes Bocanegra Labrador presentó acción de tutela en contra de la UARIV. En su criterio, la entidad vulneró sus derechos de petición y al debido proceso al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) por los hechos victimizantes de amenaza, desplazamiento y homicidio.

6. La UARIV, se pronunció sobre los hechos aducidos en la demanda de tutela. Afirmó que la entidad ha respetado el debido proceso administrativo en el trámite adelantado por Ana Mercedes, por lo que no se produjo vulneración alguna de sus derechos fundamentales. Solicitó negar las pretensiones de la accionante, por considerar que las actuaciones realizadas por la Entidad se han llevado a cabo con observancia de los requerimientos legales establecidos para decidir sobre la inclusión en el RUV de la actora y su núcleo familiar.

7. Primera Instancia. El 19 de mayo de 2020, el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué decidió negar el amparo, por considerar que la UARIV “siguió los lineamientos establecidos en las sentencias T-511 de 2019 y T-519 de 2017.” Argumentó que, mediante Resolución No 2019-71694 la UARIV, estudió la procedencia para la solicitud de inclusión en el RUV de la señora Bocanegra Labrador y su núcleo familiar por el hecho victimizante acaecido sobre su esposo, la cual fue denegada por haber sido presentada de forma extemporánea, el 28 de marzo 2019, es decir, dieciocho años después de ocurridos los hechos y que la misma no obedecía a circunstancias de fuerza mayor. Además, adujo que la entidad podía rechazar esa solicitud con fundamento en lo establecido en la Ley 1448 de 2011 (Art. 155) y el Decreto 4800 de 2011 (Art. 40).

8. Impugnación. La señora Ana Mercedes Bocanegra impugnó el fallo de primera instancia. En su escrito, solicitó revocar la decisión del a quo y reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela. Precisó que se ha causado un perjuicio irremediable a su núcleo familiar, al no ser reconocida como víctima.

9. Segunda instancia. El 24 de junio de 2020, la Sala de Asuntos Penales para Adolescentes del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, decidió confirmar la decisión de primera instancia. Consideró que la entidad accionada no incurrió en la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante al decidir su inclusión en el RUV, ya que si bien la actora considera que “al tener que abandonar su domicilio en el municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, en noviembre de 2001, fustigada presuntamente por miembros de grupos armados ilegales que operaban en esa localidad, tiene derecho a ser reconocida como víctima del conflicto armado por parte de la UARIV, pese hacer la respectiva gestión hasta el año 2019, esto es, 18 años después del hecho victimizante”, no existe constancia sobre alguna gestión tendiente a asesorarse o interponer las quejas correspondientes ante la presunta falta de atención por parte de la entidad.

10. El 4 de febrero de 2021, la Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, presentó ante la Corte Constitucional escrito de insistencia en la

selección y revisión del proceso de la referencia por considerar vulnerados los derechos de la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador al haberse tenido que desplazar en dos ocasiones y ante la falta de atención la primera vez que intentó declarar, lo que no fue desvirtuado por la autoridad. A su juicio, teniendo en cuenta su condición de vulnerabilidad como desplazada, deben aplicarse “los principios de buena fe, confianza legítima, pro homine, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio de la víctima y prevalencia del derecho sustancial.” Así mismo destaca que “el desplazamiento forzado es un hecho victimizante continuado, esto significa que la accionante aún se encuentra en esta situación, por lo cual estaría dentro del término para presentar la declaración y poder ser incluida en el Registro de Víctimas”.

Expediente T-8.051.418

#### A. A. Hechos relevantes probados

11. El 7 de mayo de 2019, el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo rindió declaración ante la Personería Municipal de El Cerrito (Valle del Cauca) por el homicidio de sus tres hermanos José Jair, Jhon Fader y Jaime de Jesús Hernández Idrobo.

\*

12. El 15 de julio de 2019, mediante Resolución No 2019-63789, la UARIV negó su inclusión y la de su grupo familiar en el RUV por cuanto la solicitud fue presentada de manera extemporánea. El 13 de noviembre de 2019, solicitó la revocatoria directa de esta resolución y, en su lugar, que se le reconociera como víctima. Sostuvo que “su hermano Jhon Fader Hernández, había declarado ante la UARIV el 12 de marzo de 2002 como víctima del desplazamiento, esto es, 8 meses antes de su fallecimiento; y que igualmente sus otros dos hermanos fallecieron por hechos atribuidos a grupos al margen de la ley; lo que ha afectado a los miembros de la familia.”

13. Adujo que la Fiscalía 75 Dirección Especializada contra las violaciones a los Derechos Humanos adelanta investigación por el homicidio de uno de sus hermanos, en el cual se logró la captura de los responsables. Sin embargo, afirmó que recibieron amenazas y prefirieron protegerse ante el temor de que más familiares fueran asesinados, motivo por el cual decidió no declarar y esperar el momento indicado y hasta sentirse seguro. Señaló que presentó petición ante la Fiscalía para conocer el estado del proceso, y aportar copias del trámite a la Unidad de Víctimas, pero esta no fue resuelta.

14. Mediante Resolución No 201910574 del 21 de noviembre de 2019, la UARIV decidió negar la solicitud de revocatoria directa, pues consideró que la declaración fue extemporánea.

#### B. Trámite procesal

15. El 21 de octubre de 2020, Fredy Antonio Hernández Idrobo instauró acción de tutela en contra de la UARIV. En su criterio, la entidad vulneró sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y al debido proceso al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

16. La UARIV, mediante comunicación del 12 de noviembre de 2020, se pronunció sobre los hechos de la acción de tutela. Solicitó se negaran las pretensiones del accionante por

considerar que las actuaciones realizadas por la entidad se han llevado a cabo con observancia de los requerimientos legales establecidos para decidir sobre la inclusión en el RUV.

17. El 20 de noviembre de 2020, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira (Valle del Cauca), declaró improcedente la acción. Estimó que “no cumple con el principio de subsidiaridad, pues la misma no puede desplazar los procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011, con el fin de ordenársele al accionado la inclusión en el Registro de Víctimas.” Además, sostuvo que el accionante cuenta con los recursos judiciales ordinarios de defensa y que el juez natural para conocer y determinar los litigios propios de esta controversia es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta decisión no fue impugnada.

\*

\*

Expediente T-8.067.818

A. A. Hechos relevantes probados

\*

18. En el año 2002, el señor Paulino de Jesús fue desplazado de la vereda “Agua Linda” en el municipio de San Carlos (Antioquia), por grupos armados que se asentaban en dicho lugar. La causa del desplazamiento fue la solicitud de dos personas pertenecientes a grupos armados de desalojar la zona de manera inmediata y por un camino específico. Tuvo que abandonar su residencia debido a que fue amenazado y desplazado a la ciudad de Medellín. Seis años después, en 2008, tuvo que desplazarse nuevamente porque un vecino le informó que los responsables del asesinato de su sobrina lo estaban buscando. En consecuencia, se trasladó a Supía (Caldas), municipio en el que estuvo durante un año y donde en 2009 fue objeto de amenazas aparentemente por el mismo grupo armado, por lo que debió cambiar su residencia a Manizales (Caldas), donde vive actualmente trabajando en cultivos en municipios aledaños. Aunque el accionante no identifica a los autores de las amenazas, por su declaración se puede colegir que se trata de las mismas personas que asesinaron a su sobrina en 2008.

\*

19. El 13 de marzo de 2018, se presentó ante la Procuraduría Provincial de Manizales, a fin de rendir declaración para solicitarle a la UARIV su inscripción como víctima del conflicto armado con ocasión de los desplazamientos forzados en los que se vio inmerso en los municipios de San Carlos, Medellín y Supía.

20. El 5 de abril de 2018, la UARIV negó su inclusión en el RUV, mediante Resolución No 2018-30874, por considerar que no se había acreditado la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito que le hubiesen impedido acudir antes a realizar la declaración, y adicionalmente, porque no se pudieron comprobar los hechos por él expuestos.

21. El 10 de mayo de 2018, el agenciado presentó recurso de reposición y, en subsidio, de

apelación. Mediante resoluciones No 2018-20874R del 5 de junio de 2018 y No 2018-41057 del 11 de julio de 2018, la UARIV confirmó la decisión inicial por haber sido extemporánea.

\*

\*

## B. Trámite procesal

22. El 12 de marzo de 2020, Ingrid Daniela Ortega Ortega promovió acción de tutela, como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y al debido proceso. Sostuvo que el señor Cardona Botero se encuentra en condición de analfabetismo, pues “no tuvo la oportunidad de acceder a la educación básica, toda vez que desde niño se dedicó a trabajar en el campo como agricultor”.

23. En la sentencia del Juzgado Tercero Penal Municipal del Circuito de Manizales, como juez de primera instancia, se advierte que el encargado de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV aceptó que la solicitud del señor Cardona Botero había sido negada mediante las resoluciones Nos. 2018-30874 y 2018-41057, las cuales fueron notificadas personalmente, motivo por el cual afirma que no se le ha negado ningún derecho fundamental al accionante.

24. Primera Instancia. El 27 de marzo de 2020, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Manizales, Caldas, decidió declarar la improcedencia de la acción de tutela por considerar que pese a las especiales características en las cuales se encuentra el señor Cardona Botero, no da a conocer el perjuicio irremediable causado, debido a que “solo se limitó a realizar un relato de cómo ha sido su desplazamiento y la muerte de una sobrina por grupos al margen de la ley, sin embargo la Fiscalía General de la Nación le comunicó no tener conocimiento alguno de los hechos”. Además, adujo que la vía para acceder a sus pretensiones es la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

25. Impugnación. La agente oficiosa formuló impugnación, en la que solicitó la revocatoria de la decisión de primera instancia, con fundamento en que se desconocieron los lineamientos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional en lo referente a la inclusión de los ciudadanos en el RUV y el derecho al reconocimiento como víctima del conflicto armado interno. Estableció que el fallo carece de las condiciones necesarias para la protección de los derechos al debido proceso administrativo y a la igualdad, pues la jurisprudencia ha accedido a la inclusión directa de las víctimas en los casos donde se justifica de manera razonable la extemporaneidad, como sucedió en el asunto específico, pues “el señor Paulino de Jesús se encuentra en condición de analfabetismo y no comprende las manifestaciones de las personas jurídicas.”

\*

## Actuaciones en sede de revisión

27. El 26 de abril del 2021, la magistrada que tuvo a su cargo el conocimiento inicial de estos procesos, con el ánimo de obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar una mejor decisión decidió decretar la práctica de pruebas. Para ello, solicitó a los ciudadanos Ana

Mercedes Bocanegra Labrador (Exp. T-7.986.904), Fredy Antonio Hernández Idrobo (Exp. T-8.051.418) e Ingrid Daniela Ortega Ortega, actuando como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero (Exp. T-8.067.818); y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que ampliaran la información que suministraron dentro de las acciones de tutela de la referencia o, en su defecto, aportaran elementos de juicio nuevos al debate. Posteriormente, y en razón a que no se obtuvo respuesta alguna, se requirió de nuevo tanto a los accionantes como a la UARIV.

28. Expediente T-7.986.904. El 21 de mayo de 2021, la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador informó que su núcleo familiar está compuesto por ella, quien reside en Ibagué, y sus tres hijas, que viven en el Guamo (Tolima), pues debido a la falta de oportunidades laborales tuvo que cambiar de residencia. Señaló que su situación social y personal es muy compleja. No cuenta con un ingreso fijo mensual, trabaja como empleada doméstica una o dos veces por semana y el total de sus gastos asciende aproximadamente a la suma de \$ 600.000 pesos mensuales.

29. Expediente T-8.067.818. El 1 de junio de 2021, Ingrid Daniela Ortega Ortega, quien actúa como agente oficiosa del señor Paulino de Jesús Cardona Botero, informó que desde hace aproximadamente un año no tiene comunicación con el señor Cardona Botero “toda vez que culminó Consultorio Jurídico en la Universidad de Caldas e hizo entrega del caso a otra estudiante de derecho.”

30. Expediente T-7.986.904. Fredy Antonio Hernández Idrobo ni la UARIV se pronunciaron dentro del trámite.

## II. CONSIDERACIONES

### A. A. Competencia

31. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con la Constitución y las normas reglamentarias; y, en virtud del Auto del 26 de febrero de 2021, proferido por la Sala de Selección Número Dos, que escogió los expedientes de la referencia.

### B. Análisis de procedencia de la acción de tutela

\*

32. Según lo establecido el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

33. Legitimación por activa. Tanto la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador (Exp. T-7.986.904), como los señores Fredy Antonio Hernández Idrobo (Exp. T-8.051.418) e Ingrid Daniela Ortega Ortega, actuando como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero (Exp. T-8.067.818), están legitimados para interponer las acciones de tutela bajo análisis, por cuanto, en los dos primeros asuntos, actúan en nombre propio y pretenden la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción constitucional. Respecto al señor Cardona

Botero, se observa, que Ingrid Daniela Ortega Ortega puede interponer la acción de tutela objeto de análisis como agente oficiosa, dado que indicó que actuaba en esa condición porque su agenciado no está en condiciones de promover su propia defensa debido a su avanzada edad y analfabetismo.

34. Sobre este punto, debe recordarse que el analfabetismo es tal vez una de las expresiones más claras de vulnerabilidad por representar una robusta barrera para el acceso igualitario tanto a los contextos cotidianos como a las diversas fórmulas de bienestar. De ahí que esta Corte haya insistido en la inevitable vinculación que existe entre esta condición y la marginalidad económica y social, lo que redundaría en la consolidación de una evidente dificultad para el ejercicio adecuado de los derechos de quienes no saben leer ni escribir, y de lo cual se desprende la necesidad de garantizar una atención reforzada en procura de lograr la mayor satisfacción de las prerrogativas constitucionales, tornándose así especialmente exigible la realización de la finalidad esencial del Estado relativa a la efectividad de los principios consagrados en el artículo 2 de la Carta Política.

35. Legitimación por pasiva. La UARIV es una entidad pública de origen legal, con capacidad para ser parte y, en el presente asunto, según los accionantes, es la entidad que ocasionó la vulneración de sus derechos al no incluirlos en el RUV, por lo que la acción de tutela puede presentarse en su contra, al tenor del inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política.

36. Inmediatez En relación con el Expediente T-7.986.904 se advierte que la acción de tutela fue interpuesta el 27 de marzo de 2020, esto es, un poco más de un mes después de haber recibido la notificación de la resolución administrativa que pretende controvertir. En lo referente al Expediente T-8.051.418, se observa que la acción de tutela fue interpuesta el 21 de octubre de 2020, esto es, cuatro meses después de haber recibido la notificación de la decisión administrativa que busca controvertir, periodo que se estima razonable para interponer la acción constitucional, en ambos asuntos.

37. Pese a que el artículo 86 superior establece que la acción de tutela puede ser promovida “en cualquier momento”, desde sus inicios esta Corporación ha desarrollado la necesidad de que se acuda a este mecanismo excepcional en un “plazo razonable”, de acuerdo a las particularidades de cada caso, de forma que su valoración esté determinada por la relación entre la protección inmediata de los derechos que brinda dicho mecanismo y el acto particular que genera la supuesta amenaza o violación.

38. En el presente asunto, éste ha sido uno de los elementos que ha dado lugar a que, en sede de instancia, se descarte la procedencia del amparo. Específicamente, en el expediente T-8.067.818, el a quo consideró que la acción de tutela no superaba el requisito de inmediatez, puesto que la UARIV profirió la Resolución N° 201841057 del 11 de julio de 2018 (notificada el 19 de agosto de 2018), mediante la cual confirmó la decisión de negar el reconocimiento al accionante como víctima del conflicto armado y la acción de tutela fue presentada el 12 de marzo de 2020. Es decir, transcurrieron 18 meses y 20 días entre la última actuación de la entidad accionada y la presentación de la acción de tutela ante un juez constitucional.

39. Al respecto, es pertinente sostener que Sala no comparte tal conclusión, pues observa

que un análisis integral del expediente, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, da cuenta del cumplimiento del requisito en mención. En este punto resulta importante tener presente que la Corte Constitucional ha expuesto reiteradamente que la razonabilidad del plazo no es un elemento que pueda ser juzgado a priori, pues, tratándose de una categoría jurisprudencial de naturaleza abierta, su determinación exige un estudio de las particularidades de cada evento. En ese sentido, la Corte, buscando dilucidar el alcance del “término razonable”, ha enunciado distintos criterios que, en concreto, podrían dar cuenta de la superación del requisito de inmediatez en aquellos eventos en los que exista duda sobre su verificación.

40. Así, esta corporación ha aludido a la necesidad de valorar las siguientes situaciones: i) la existencia de razones válidas para la inactividad del actor, en caso de que así se verifique; ii) la evidente permanencia en el tiempo de la vulneración, de forma que se constituya en continua y actual; y iii) la desproporcionalidad de la exigencia de promover en un término específico la acción de tutela, en consideración de la situación de debilidad manifiesta que presente la parte actora. De ahí que la jurisprudencia constitucional insista en que “en algunos casos, seis (6) meses podrán resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; así como también, en otros, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependería de las particularidades del caso.”

41. Con base en ello, cuando se ha advertido el acaecimiento de un lapso prolongado entre el hecho vulnerador y la instauración de la acción de tutela, el estudio de la inmediatez por parte de la Corte Constitucional ha estado mediado por el criterio de la proporcionalidad concreta del plazo en cada caso, de manera que se ha analizado si la aparente demora se halla válidamente justificada, eventos en los cuales se ha tenido por superado este requisito.

42. De esta forma, frente al asunto de la referencia se observa que, en atención a las circunstancias particulares del caso, es desproporcionado analizar con tal rigor el cumplimiento de dicho requisito. Esto, por dos razones. i) el señor Cardona Botero es un sujeto de especial protección constitucional en su condición de adulto mayor y analfabeta; y ii) de acuerdo con los datos que tiene registrados en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), es cabeza de familia, se encuentra activo en el régimen subsidiado de dicho sistema, y no tiene una fuente de ingresos que le permita garantizar sus necesidades básicas. Por tanto, prima facie, habría que inferir que se trata de una persona que no cuenta con capacidad de agencia y, por tanto, su dependencia del Estado es mayor, circunstancia que justifica valorar con mayor flexibilidad la acreditación del requisito de procedibilidad que se analiza.

43. De manera concreta, tratándose de una víctima del conflicto armado, en este asunto, el período puede estimarse razonable para interponer la acción constitucional, de acuerdo con el contexto particular del caso, considerando además, que la vulneración es permanente en el tiempo y las condiciones de vulnerabilidad persisten.

44. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “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.” En

consecuencia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la acción constitucional como mecanismo transitorio para reparar un perjuicio irremediable.

45. El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Al respecto, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.

46. Particularmente, en consideración a la especial situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado, esta Corporación, en una extensa y consolidada jurisprudencia, ha respaldado el uso de la acción de tutela por parte de la población desplazada para reivindicar sus derechos, como una expresión del trato preferente que las autoridades deben otorgarle a esa población vulnerable, en comparación con los demás ciudadanos que no se encuentran en condiciones acentuadas de debilidad.

47. Por lo tanto, cuando las actuaciones u omisiones de las autoridades ponen en riesgo o vulneran los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte ha considerado que la tutela es “el mecanismo idóneo y expedito para su protección”, en tanto los recursos ordinarios no garantizan “la protección efectiva y real de los citados derechos, frente a una situación de inminencia como la vivida por los desplazados.” Lo anterior, por cuanto: i) pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y ii) debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios a fin de garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa.

48. En otras palabras, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional: “el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales [de la población desplazada] con la urgencia debida es la acción de tutela.” En consecuencia, las autoridades judiciales no deben exigir un cumplimiento estricto de los criterios de subsidiariedad e inmediatez para efectos de analizar la procedencia de la acción de tutela, sino que deben, por el contrario, realizar un análisis concreto, que esté siempre atento a las condiciones de vulnerabilidad que pueden afectar a la población desplazada y a la respectiva actuación que han adelantado ante las autoridades.

49. Específicamente, en los casos en los que existen decisiones de la administración que resultan desfavorables para las personas desplazadas, que ponen en riesgo o vulneran sus derechos fundamentales, este Tribunal ha sostenido que no hace falta que agoten todo el procedimiento administrativo que contempla el ordenamiento ordinario para cuestionar tales decisiones, máxime cuando la instancia encargada de volver a valorar el caso es aquella que

vulneró o puso en riesgo los derechos de la persona desplazada. Tampoco hace falta que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento acudan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir las decisiones de las autoridades, tal como se ha insistido de manera recurrente en la jurisprudencia constitucional en materia de registro o de ayuda humanitaria.

50. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y procedente para que las personas en situación de desplazamiento soliciten su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), en aquellos casos en los cuales su petición fue denegada con fundamento en que los hechos victimizantes se originaban en actos de delincuencia común.

Con base en lo anterior, se examinará el cumplimiento de este requisito para los casos objeto de estudio:

51. Expediente T-7.986.904. La señora Ana Mercedes Bocanegra instauró una acción de tutela orientada a proteger sus derechos a la vida digna, al debido proceso y a la dignidad humana. Alega que la accionada no revocó la resolución mediante la cual le negó su inclusión en el RUV por el homicidio de su cónyuge. La Sala observa que la actora agotó los recursos administrativos que tenía a su alcance para controvertir la Resolución No. 2019-71694 del 31 de julio de 2019. Los cuales fueron resueltos a través de la Resolución No 2019- 71694R del 28 de noviembre de 2019 y de la Resolución No 2020- 1446 del 3 de febrero de 2020.

52. Particularmente, se advierte que la accionante, en el año 2003, se presentó para “rendir la respectiva declaración”, pero no fue posible por cuanto le fue informado que debía esperar de 5 a 10 años después de la muerte de su esposo, por lo que acudió nuevamente a presentar su declaración el 2 de marzo de 2019, con el objetivo de ser incluida en el RUV. Con posterioridad, la actuación administrativa que deja en firme la decisión de no inclusión es del 31 de julio de 2019, esto es, más de tres meses después de haber elevado su solicitud. En este sentido y según la jurisprudencia constitucional referenciada, debido a su condición de sujeto de especial protección, como víctima del conflicto, la acción de tutela resulta idónea y eficaz para resolver la controversia planteada, toda vez que resultaría desproporcionado imponerle a la actora la carga de agotar los recursos judiciales ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional.

53. En este contexto, exigir a la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador adelantar la acción disponible en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo implicaría requerir de la peticionaria, además del agotamiento de los recursos administrativos e incluso de la solicitud de revocatoria, una espera todavía mayor para definir su situación como víctima del conflicto armado, así como una asesoría técnico jurídica más sofisticada para adelantar sus pretensiones, de modo que el recurso judicial ordinario en el presente caso no es oportuno y eficaz.

54. Expediente T-8.051.418. Se tiene que el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo instauró acción de tutela orientada a proteger sus derechos a la igualdad y al debido proceso, por considerar que la Resolución que niega su inscripción a la UARIV no evaluó debidamente los hechos declarados a la luz de los elementos técnicos de decisión. La Sala advierte que el actor agotó los recursos administrativos que tenía a su alcance para controvertir la

Resolución No 2019-63789 del 5 de julio de 2019.

55. La Sala observa que el accionante rindió declaración el 7 de mayo de 2019, con el objetivo de ser incluido en el RUV, junto con su grupo familiar. La resolución mediante la cual se niega su reconocimiento como víctima del conflicto armado, fue emitida por la UARIV el 5 de julio de 2019, contra la cual el peticionario elevó recurso de reposición y en subsidio de apelación. Con posterioridad, el 21 de noviembre de 2019 la entidad profirió la actuación administrativa que resolvió el recurso de reposición, y, no fue sino hasta el 16 de junio de 2020, esto es, más de siete meses después de haber interpuesto los recursos referidos, que la UARIV resolvió la apelación presentada por el actor.

56. En este sentido y según la jurisprudencia constitucional referenciada, debido a su condición de sujeto de especial protección, como víctima del conflicto armado y a sus circunstancias particulares, la acción de tutela resulta idónea y eficaz para resolver la controversia planteada, toda vez que resultaría desproporcionado imponerle a la actora la carga de agotar los recursos judiciales ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional.

57. En ese orden de ideas, en el expediente bajo revisión se acredita el requisito de subsidiariedad, en tanto que i) se agotaron los recursos administrativos, lo que demuestra la diligencia de la parte actora; y ii) concurren una condición de vulnerabilidad, asociada a hechos victimizantes o graves violaciones a sus derechos humanos, como es el homicidio de sus tres hermanos.

58. Expediente T-6.397.605. Ingrid Daniela Ortega Ortega presentó acción de tutela como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero, argumentó que su agenciado es víctima de desplazamiento forzado, el cual ocurrió en la vereda “Agua Linda” en el municipio de San Carlos (Antioquia) y en Supía (Caldas), en los años 2002 y 2007, respectivamente. Rindió declaración solicitando su inclusión en el RUV el 13 de marzo de 2018. Mediante Resolución del 5 de abril de 2018, la UARIV negó su inclusión, por considerar que no se había acreditado la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito que le hubiesen impedido acudir antes a realizar la declaración, y adicionalmente, no se pudieron comprobar los hechos expuestos por la agente oficiosa. Inconforme con lo anterior, el 10 de mayo de 2018 presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. Mediante Resolución del 11 de julio de 2018, la UARIV confirmó la decisión, bajo el argumento de no reconocer el hecho victimizante de desplazamiento y, además, por haber sido extemporánea.

59. Por último, esta Sala pudo verificar que el agenciado i) es agricultor y analfabeta, ii) no registra como propietario de algún bien inmueble; y iii) no ha iniciado otro proceso judicial por los hechos que motivaron la presentación de esta acción de tutela y ahora no cuenta con agencia oficiosa.

### C. Presentación del problema jurídico y estructura de la decisión

60. Acorde con los antecedentes expuestos, la Sala Primera de Revisión resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la UARIV los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a

la igualdad de una persona, al negarle la inscripción en el RUV, bajo el argumento de que presentó la declaración de manera extemporánea, conforme a los términos señalados en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011?

61. Con el fin de analizar y dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre: i) el concepto de víctima del conflicto armado establecido por la Ley 1448 de 2011; y ii) la existencia de un plazo máximo en realizar la declaración como víctima para la inclusión en el RUV.

Finalmente, se resolverán los casos concretos a partir del marco teórico expuesto.

D. El concepto de víctima del conflicto armado establecido en la Ley 1448 de 2011. Reiteración de jurisprudencia

62. La Ley 1448 de 2011 constituye el marco jurídico general para alcanzar la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa. Esta normativa define las víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas. En el artículo 3º de dicha normativa se reconoce como víctimas, para efectos de aplicación del referido Estatuto Legal, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

63. Entre los aspectos característicos de la definición de víctima, la Ley 1448 de 2011 ha establecido que los hechos victimizantes son aquellos que: i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado. Finalmente, en el párrafo 3º, se especifica que la definición de víctimas allí establecida no cubre a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común.

64. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado que la regulación referida no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de dicho término, pues su función consiste en determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho estatuto legal. Así mismo, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 3 referido, debe entenderse a partir de un sentido amplio, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de la confrontación armada.

65. En Sentencia C-253A de 2012 esta Corporación advirtió que se presentan básicamente tres posibilidades prácticas en la aplicación de la Ley 1448 de 2011, respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno: i) los casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado; ii) los casos en los que, por el contrario, resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley; y iii) las “zonas grises”, eventos en los cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos a priori de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una calificación meramente formal. En consecuencia, el análisis

de cada situación debe llevarse a cabo en consonancia con el objetivo mismo de la Ley y con un criterio tendiente a la protección de las víctimas.

66. En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado, la Corte ha definido los actos de “delincuencia común” como “aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno.” Al respecto, en la Sentencia C-781 de 2012 esta Corporación resaltó las notorias dificultades que representa, en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, pues frecuentemente esta requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la Corte indicó que resulta indispensable que en cada caso se evalúe el contexto en que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno.

67. En suma, de acuerdo con la Corte, para la adecuada aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal.

ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas.

iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por “delincuencia común”.

iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración del caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos.

v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas.

vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante.

vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares, como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

E. La existencia de un plazo máximo en realizar la declaración como víctima para la inclusión en el RUV. Reiteración de jurisprudencia

68. Como se ha anotado, la Ley 1448 de 2011 es la norma que regula los derechos a la reparación y la ayuda humanitaria de las víctimas, cuyo hecho victimizante tuvo ocasión en el marco del conflicto armado interno. Para la racionalización en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, la ley creó el RUV y delegó su función administrativa en cabeza de la UARIV.

69. De esta manera, para materializar los reconocimientos legales de ayuda humanitaria y/o la indemnización administrativa, como medio de reparación, es un deber de la víctima realizar el debido registro para su inscripción. Así las cosas, esta Corporación ha reiterado que la naturaleza jurídica del RUV fue definida en el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, bajo los siguientes términos:

“... La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.

El Registro Único de Víctimas incluirá a las víctimas individuales a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 e incluirá un módulo destinado para los sujetos de reparación colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la misma ley.”

70. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la inscripción en el RUV no determina la condición de víctima. Esta categoría se adquiere desde la ocurrencia del hecho victimizante, por lo que el RUV se constituye como un acto de carácter declarativo que tiene por finalidad identificar los destinatarios de las medidas de protección legales, en procura de proteger sus derechos e intereses. Ahora bien, a pesar del carácter declarativo del RUV, esta Corporación ha señalado que la inscripción en este registro se considera como un derecho fundamental de la víctima ya que, entre otros:

“(i) otorga la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud (...) en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias ; (iv)

permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada ; (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma.”

71. Los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011 señalan el procedimiento mediante el cual las víctimas del conflicto armado se deben inscribir en el RUV. En concreto, el artículo 155 prevé que las víctimas del conflicto armado, cuyo hecho victimizante haya ocurrido con anterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, deben presentar una declaración ante el Ministerio Público en el término de cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia de la norma en comento.

72. Respecto de los hechos que tengan ocurrencia durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011, esta norma concede dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante. A pesar de ello, esta ley determinó que, en los eventos en que una fuerza mayor hubiera incidido en que la víctima no pudiera presentar su solicitud en los plazos fijados, el tiempo empezará a contarse desde el momento en que dejen de existir las circunstancias que ocasionaron este impedimento.

73. La Corte Constitucional, en Sentencia T-519 de 2017, sostuvo que el tiempo referido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 cumple con las condiciones de razonabilidad, dado que brinda a las víctimas del conflicto armado un término suficiente para entregar la declaración y solicitar su registro en el RUV. Esto, sumado al hecho de que las víctimas, en el evento en que no puedan acudir ante el Ministerio Público por motivos de fuerza mayor, no se podrá negar el acceso al registro y tampoco a los derechos que se derivan de la inscripción en el RUV. Finalmente, afirmó que “el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 no es inflexible y ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias (como, por ejemplo, el tipo de hecho victimizante que han padecido), tarden largo tiempo en decidir declarar como víctimas ante el Ministerio Público.”

74. De esta manera, el fenómeno de fuerza mayor, para el registro extemporáneo de víctimas en el RUV, se debe configurar en torno a los elementos generadores del hecho victimizante. Acorde a ello, los funcionarios de la UARIV tienen la responsabilidad de realizar el análisis del caso y declarar la fuerza mayor cuando a ello hubiera lugar, fundamentado en los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima, prevalencia del derecho sustancial y pro homine. En particular, en la sentencia T-363 de 2019, la Corte indicó que “es importante destacar que el artículo 64 del Código Civil define al caso fortuito y la fuerza mayor de la siguiente manera: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”. Dicha disposición es ampliamente aplicada para efectos de responsabilidad contractual. Sin embargo, la interpretación que se realiza de esa norma en el derecho civil no puede ser la misma que se hace bajo los preceptos constitucionales, menos cuando existen una serie de situaciones complejas y dramáticas que necesariamente derivan en criterios de interpretación más amplios y favorables en atención a los derechos fundamentales de las personas afectadas por el conflicto armado interno”.

76. Esta Corporación ha sostenido que “el proceso de valoración de solicitudes de inclusión en el RUV debe hacerse teniendo en cuenta que el Estado está obligado a respetar la presunción de buena fe, que las víctimas pueden acreditar el daño por cualquier medio aceptado y probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba”. Así las cosas, deben tenerse por ciertas, por lo menos en prima facie, las aseveraciones y los documentos aportados por las víctimas dentro del proceso de inscripción en el RUV. De esta manera, si el funcionario administrativo o judicial considera que se está faltando a la verdad, deberá demostrarlo dentro del proceso.

77. Dicho esto, la Sala Tercera de Revisión, en la sentencia T-519 de 2017, estudió la tutela presentada por una mujer que solicitaba a la UARIV la inscripción extemporánea en el RUV, por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y el homicidio de su esposo. Para este caso, la Sala resolvió que no se configuró una situación de fuerza mayor que justificara la demora en la presentación de la declaración ante el Ministerio Público. Esto puesto que la accionante “indicó que su demora había sido ocasionada por temor a declarar. No obstante, la accionante no explicó de forma sumaria qué situaciones originaron ese temor. Tampoco es posible deducirlo a partir de los hechos relatados por ella en su declaración ni de los hechos victimizantes que identifica.” Así las cosas, no se identificaron elementos en los hechos victimizantes que soportaran la demora en la presentación de la solicitud, por lo que la UARIV no desconoció los derechos fundamentales de la accionante.

78. Respecto de las pruebas sumariales, en sentencia T-478 de 2017, la Sala Quinta de Revisión estudió la demanda formulada por una mujer de 82 años de edad que pidió ordenar a la UARIV una nueva valoración de su petición para ser inscrita en el RUV por el homicidio de su hijo ocurrido el 1 de febrero de 1994 en el Barrio El Salado, Comuna 13 de Medellín. La sentencia reiteró el derecho de las víctimas a la inscripción en el RUV en las consideraciones y concluyó que la entidad demandada no vulneró los derechos de la actora en atención a que “no existe una prueba, siquiera sumaria, que permita, en aplicación de los principios de buena fe y pro homine, reconocer que el homicidio del hijo de la peticionaria fue una acción que se enmarcó dentro del conflicto armado.”

#### F. Los casos concretos

Precisión preliminar sobre la respuesta extemporánea de la UARIV a los requerimientos de la Corte Constitucional

79. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la UARIV presentó su respuesta a los requerimientos de la Corte, el 29 de julio de 2021, es decir 3 meses después de proferido el primer auto de pruebas. En el contexto de los procesos de la referencia es importante destacar el deber de las autoridades de rendir oportunamente los informes solicitados por los jueces de tutela, en cumplimiento de su deber de colaboración con la administración de justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

80. En este sentido, es importante advertir que, de acuerdo con el artículo 20, ibídem, “si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos (...)” La presunción persigue sancionar el desinterés o la negligencia de las entidades

demandadas ante la presentación de una acción de tutela, obtener la eficacia de los derechos fundamentales en observancia de los principios de inmediatez, celeridad y buena fe; y su aplicación es más rigurosa cuando el accionante se encuentra en relación de subordinación o dependencia con el demandado o bien en situación de debilidad manifiesta.

81. Esta norma, de carácter especial para el proceso de tutela, materializa entonces diversos principios constitucionales, y su aplicación es trascendental cuando están de por medio los derechos de sujetos de especial protección constitucional; como contrapartida constituye una manifestación del deber de las autoridades de colaborar con la justicia y del principio de responsabilidad de los servidores públicos.

82. En el proceso de la referencia, la respuesta de la UARIV a la Corte Constitucional además de ser extemporánea, se limita a allegar las resoluciones expedidas que ya obraban en los expedientes de tutela, como pruebas aportadas por los accionantes en sus escritos, sin suministrar la información específicamente requerida por la Sala. En consecuencia, en lo pertinente, se dará aplicación de la presunción de veracidad.

\*

\*

Expediente T-7.986.904

83. A juicio de la Sala de Revisión, la UARIV no vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana de la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador. Esto, por cuanto la Resolución N° 2019- 71694 del 31 de julio de 2019, que negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), tiene fundamento dentro de las causales contempladas en el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015, que reza: "... para denegar la inscripción en el registro (...) cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición".

84. Esta Sala de revisión encuentra que la accionante intentó hacer una declaración ante la UAO en el año 2003, la cual no se materializó, debido a que los funcionarios de dicha entidad le manifestaron que debía esperar de 5 a 10 años desde el fallecimiento de su esposo. Esta situación, sumada al hecho victimizante de desplazamiento forzado, puede constituir una situación de fuerza mayor que le impidiera realizar la declaración ante el Ministerio Público. Sin embargo, contando el tiempo máximo señalado por la oficina de la UAO, este impedimento quedó superado en noviembre del año 2011, tomando en cuenta que el fallecimiento de su esposo ocurrió en noviembre de 2001. Desde esta fecha, no se tiene conocimiento de algún otro hecho que pudiera constituirse en fuerza mayor y que le impidiera realizar la declaración a la actora.

85. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 señala que, cuando los hechos tengan ocurrencia durante la vigencia de esta ley, se contarán dos (2) años a partir de que hubiera ocurrido el hecho victimizante. En los casos de fuerza mayor, este término empezará a contarse desde que dejen de existir las circunstancias que ocasionaron este impedimento. En ese sentido, dado que la referida ley entró en vigencia el 10 de junio de 2011 y la fuerza mayor fue

superada en noviembre del mismo año, la accionante tenía hasta noviembre de 2013 para presentar la solicitud ante la UARIV.

86. A pesar de ello, y en aplicación de los principios de favorabilidad y pro homine, la accionante declaró ante la CRARIV que los hechos victimizantes tuvieron lugar en el año 2003, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Así las cosas, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 señala que, para estos casos, la persona interesada debe presentar una declaración ante el Ministerio Público en el término de cuatro (4) años contados a partir de la entrada en vigencia de la norma en comento. Consecuencia de ello, el asunto sub examine, el plazo máximo para realizar la presentación de la solicitud ante la UARIV se cumplió el 10 de junio de 2015.

87. En ese sentido, la Sala considera que no se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la dignidad humana, puesto que los términos legales fueron aplicados a la situación fáctica de la solicitud. El procedimiento administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas se encuentra establecido y reglamentado en los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011. En efecto, según la Corte Constitucional, “el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley.”

88. En el caso concreto, Ana Mercedes Bocanegra Labrador no presentó la declaración en el término establecido y tampoco argumentó o probó, aunque fuera sumariamente, una fuerza mayor entre el 10 de junio de 2015 y el 28 de marzo de 2019 que le impidiera realizar la declaración ante la UARIV. Así las cosas, esta Corporación no encuentra razón suficiente en la que se configure una justificada presentación extemporánea. Por consiguiente, no se acreditan actuaciones inconstitucionales por parte de la UARIV que hayan vulnerado los derechos fundamentales de la accionante.

89. Finalmente, la Sala encuentra que la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué tiene fundamento normativo al negar la tutela basándose en la extemporaneidad injustificada para presentar los hechos ante la UARIV y solicitar la inclusión en el RUV por parte de la señora Ana Mercedes Bocanegra Labrador. Señala el juez de primera instancia que “la entidad accionada siguió los lineamientos jurídicos establecidos, los procedimientos y etapas destinadas para tal fin, sin desconocer las garantías fundamentales establecidas, así mismo dio respuesta oportuna a la solicitud elevada por la accionante haciéndole saber el estado de NO INCLUSIÓN al Registro Único de Víctimas por no cumplir con los términos y requisitos señalados por la normatividad vigente en dicha materia -Ley 1448 de 2011”.

90. Este fallo sería confirmado en su integralidad por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, Sala de Asuntos Penales para Adolescentes, en el que encuentra conforme el pronunciamiento expresado por el ad quo, basado en la normativa aplicable al caso.

91. Por las anteriores razones y con base en la parte motiva de la presente providencia, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional confirmará las sentencias en primera y

segunda instancia, proferidas por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, Sala de Asuntos Penales para Adolescentes, del 19 de mayo y 24 de junio de 2020, respectivamente.

Expediente T-8.051.418

92. Al igual que en el caso anterior, esta Sala considera que la UARIV no vulneró los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y al debido proceso del señor Fredy Antonio Hernández Idrobo por negar su inclusión en el RUV. Esto, en razón a que la Resolución No 2019-63789 del 15 de julio de 2019 se fundamentó en los hechos brindados por la víctima y, en aplicación de lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. La solicitud de inclusión en el RUV presentada por el accionante no señala un hecho de fuerza mayor que le impidiera haberla realizado en los tiempos señalados por la ley, en consecuencia, es extemporánea.

93. Basado en la situación fáctica de la solicitud, el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo, el 7 de mayo de 2019, acudió a rendir declaración ante la Personería Municipal de El Cerrito (Valle del Cauca), por los homicidios de sus hermanos José Jair, Jhon Fader y Jaime de Jesús Hernández Idrobo, ocurridas entre el 23 de junio de 2002 y el 20 de febrero de 2003, así como por las amenazas que recibió el resto de su familia en esa época. Sin embargo, dentro de la declaración no argumentó, y tampoco allegó prueba, siquiera sumaria, sobre un hecho que le hubiera impedido realizar su declaración en los tiempos señalados por la norma. Esto, conforme a la obligación establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la cual le atribuye a la víctima el deber de referirse a este tipo de hechos con fin de que la Administración pueda realizar la investigación respectiva y, de esta manera, tener fundamentos para motivar el acto administrativo que resuelve la petición.

94. Así las cosas, la UARIV dio respuesta a la petición de inclusión en el RUV solicitada por el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo conforme a los hechos relatados por la víctima y soportada en la información que reposaba dentro de la solicitud. Asimismo, contra esta decisión no se interpusieron los recursos establecidos en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, que eran procedentes. En vez de ello, el accionante realizó solicitud de revocatoria directa del acto administrativo.

95. En la solicitud de revocatoria directa, Fredy Antonio Hernández Idrobo expuso que uno de los casos de sus hermanos se encuentra en una Fiscalía Especializada de Derechos Humanos. Dentro del proceso, señala el actor, tuvo conocimiento de que se logró la captura de los sujetos presuntamente responsables del delito de homicidio, así como de los posibles responsables de las amenazas realizadas contra él y su familia. Señaló, entonces, que las muertes de sus hermanos y las amenazas recibidas fueron las razones que lo llevaron a protegerse y a no haber declarado con anterioridad, lo que constituiría un motivo de fuerza mayor. Ante estos argumentos, la UARIV determinó que no se reunían los presupuestos señalados en el artículo 93 del CPACA para proceder a la revocatoria directa de la Resolución No 2019-63789 del 15 de julio de 2019, por lo que no accede a la solicitud.

96. Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 señala que las autoridades administrativas deberán revocar sus decisiones en tres circunstancias concretas: i) cuando el acto administrativo sea

manifiestamente opuesto a la Constitución o a la ley; ii) cuando el acto administrativo no esté conforme con el interés público o social y/o atente contra él; y iii) cuando se esté causando agravio injustificado a una persona. Basado en ello, y en aplicación del principio pro hominem, se puede determinar que la intención del señor Fredy Antonio Hernández Idrobo era declarar que el acto administrativo era contrario a la Ley de Víctimas, pues no tuvo en cuenta la valoración de la fuerza mayor que alegaba en la solicitud de revocatoria directa.

97. Al respecto, esta Sala encuentra que los argumentos señalados en el escrito de revocatoria directa no tienen fundamento legal, ya que la víctima no informó en su solicitud de inscripción en el RUV la situación de fuerza mayor que sí alegó, después, en la solicitud de revocatoria directa. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 es claro al señalar que la víctima debe comunicar las circunstancias de fuerza mayor o allegar prueba, siquiera sumaria, del hecho que le impidió realizar la solicitud de inscripción en el tiempo reglamentario. Dado que el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo no informó la situación de fuerza mayor acorde a lo señalado por la Ley, la UARIV emitió la Resolución No 2019-63789 del 15 de julio de 2019, según la información entregada por la víctima en su solicitud de inscripción en el RUV. Así las cosas, el acto administrativo está conforme al ordenamiento jurídico y no desconoce ninguna disposición normativa.

98. Debido a lo anterior, se revocará la decisión de instancia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira (Valle del Cauca), en la que se declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, se negará el amparo de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y al debido proceso del actor.

Expediente T-8.067.818

99. Para esta Sala, la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso del señor Paulino de Jesús Cardona Botero, por cuanto no tuvo en cuenta que este sufrió varias veces el mismo hecho victimizante, esto es, el desplazamiento forzado por causas violentas, lo cual le impidió asentarse en una cabecera urbana, lo cual, a su turno, constituyó un impedimento para conocer y hacer uso de la ruta de protección de sus derechos como víctima del conflicto. A esto se suma su condición de analfabetismo, de la cual se seguía la obligación de la entidad accionada para brindar una atención adecuada dentro del trámite administrativo, y evaluar su declaración teniendo en cuenta la incidencia que pudiera tener este hecho en el conocimiento y la capacidad del accionante para acudir a la institucionalidad y solicitar oportunamente su inclusión en el RUV. Así, la UARIV motivó insuficientemente la decisión de no incluir al señor Paulino de Jesús Cardona Botero en el RUV, pues no valoró debidamente todos los factores que subyacían a la solicitud.

100. La Corte ha reconocido en múltiples ocasiones que al recibir las declaraciones como víctimas de las personas desplazadas, 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.”(énfasis propio).

101. De la información que obra en este expediente se observa que la UARIV i) no consideró que los tres desplazamientos forzados de los que fue víctima el accionante fueron causados por amenazas directas de actores armados, ii) que, además del desplazamiento, el accionante sufrió el asesinato de su sobrina, iii) que como consecuencia de los desplazamientos sucesivos el mismo accionante señaló que no tenía familia cercana, ni amigos, ni acceso a información sobre la ruta de protección de las víctimas. La Resolución No 2019-63789 de 15 de julio de 2019 y la Resolución No 201910574 del 21 de noviembre de 2019 no hacen referencia a estos elementos pese a haber sido resaltados por el accionante desde su primera declaración. Además, no brindó una atención acorde a la situación de analfabetismo del solicitante y tampoco valoró, dentro del análisis del caso, dicha circunstancia para desvirtuar o confirmar un escenario de posible fuerza mayor, ni se pronuncian sobre esta condición como un posible factor de extemporaneidad al momento de su presentación.

103. En consecuencia, la Sala dejará sin efectos los actos administrativos que negaron la inclusión del actor en el RUV y ordenará a la entidad que, en el término de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación de esta sentencia, haga un acompañamiento especializado al señor Paulino de Jesús Cardona Botero en el que indague a profundidad por los hechos victimizantes narrados en su declaración, informe con claridad al accionante los derechos que le asisten, así como del procedimiento regulado en la Ley 1448 de 2011. Posteriormente, deberá realizar una evaluación complementaria de las condiciones del demandante, con el fin de establecer, de manera más exacta, la posible configuración de una situación de fuerza mayor y, posteriormente, pronunciarse de fondo respecto de la solicitud presentada por el actor.

\*

\*

### III. DECISIÓN

104. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) no vulnera los derechos de una persona cuando le niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) bajo el argumento de que su solicitud fue presentada de manera extemporánea, siempre y cuando no opere el fenómeno de la fuerza mayor. En estos casos, la valoración de la solicitud implica que la entidad, en el marco de sus funciones, tome las medidas adecuadas y necesarias para verificar, hasta donde sea posible, los elementos que configuran los hechos victimizantes y que puedan derivar en barreras de acceso oportuno para la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

## RESUELVE

PRIMERO. Por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué y la Sala de Asuntos Penales para Adolescentes del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué el 19 de mayo de 2020 y 24 de junio de 2020, respectivamente, en las que se decidió no amparar los derechos fundamentales invocados por la señora Ana Mercedes Bocanegra dentro del expediente T-7.986.904

SEGUNDO. Por las razones expuestas en esta providencia, REVOCAR el fallo único de instancia proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira el día 20 de noviembre de 2020, en el que se declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por el señor Fredy Antonio Hernández Idrobo dentro del expediente T-8.051.418. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y al debido proceso de Fredy Antonio Hernández Idrobo

TERCERO. Por las razones expuestas en esta providencia, REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Manizales y la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Manizales el 27 de marzo de 2020 y 8 de mayo de 2020, respectivamente, en las que se declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por el señor Paulino de Jesús Cardona Botero dentro del expediente T-8.067.818. En consecuencia, TUTELAR su derecho fundamental al debido proceso administrativo.

CUARTO. DEJAR SIN EFECTOS todo el procedimiento administrativo adelantado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para decidir acerca de la inclusión del señor Paulino de Jesús Cardona Botero en el Registro Único de Víctimas, así como los actos administrativos expedidos.

QUINTO. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a realizar la valoración de los hechos victimizantes declarados por Paulino de Jesús Cardona Botero, teniendo en cuenta los múltiples eventos de desplazamiento forzado por él declarados, el hecho de no contar con una red de apoyo estable por efecto del desplazamiento forzado, y su condición de analfabetismo para efectos de evaluar la posible configuración del fenómeno de la fuerza mayor. Lo anterior, con la finalidad de establecer si es viable o no su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

SEXTO. ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas su deber de responder oportunamente los requerimientos de los jueces de tutela y de la Corte Constitucional, en el marco de sus competencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 19 y 20 del Decreto Ley 2591 de 1991.

SÉPTIMO. Por Secretaría General, LIBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-002/23

REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-Debió concederse la protección, por cuanto se negó la inscripción en el mismo, sin establecer el alcance de la fuerza mayor en el marco del conflicto armado en relación con los hechos alegados por los accionantes (Salvamento de voto)

M.P. JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Referencia: expediente T-7.986.904 AC

Acciones de tutela instauradas por Ana Mercedes Bocanegra Labrador (T-7.986.904), Fredy Antonio Hernández Idrobo (T-8.051.418) e Ingrid Daniela Ortega Ortega, actuando como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero (T-8.067.818), contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, no acompaño la solución ofrecida en dos de los tres casos concretos analizados, al decidir no proteger los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la igualdad de los accionantes ni de sus núcleos familiares, por las razones que paso a exponer.

En la sentencia de la cual me aparto, la mayoría solo concedió la tutela en el caso presentado por Ingrid Daniela Ortega Ortega, como agente oficiosa de Paulino de Jesús Cardona Botero (T-8.067.818) al considerar vulnerado su derecho al debido proceso con la decisión de la UARIV de no incluirlo en el RUV sin valorar suficientemente los diversos desplazamientos forzados sufridos y su situación de analfabetismo, que impidieron la presentación oportuna

de su declaración. Por el contrario, negó el amparo en los casos de las tutelas presentadas por Ana Mercedes Bocanegra Labrador (T-7.986.904) y Fredy Antonio Hernández Idrobo (T-8.051.418), quienes también se presentaron como víctimas de desplazamiento forzado y solicitaron su inclusión en el registro único de víctima (RUV). La Sala, por decisión mayoritaria, negó la inclusión pues, en su criterio, estas solicitudes de inclusión en el RUV se realizaron de manera extemporánea y sin haber acreditado ninguna causal de fuerza mayor que así lo justificara, de conformidad con los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras).

2. A partir de la importancia de este registro para las víctimas, la Corte Constitucional ha desarrollado un conjunto de herramientas, principios y estándares para el estudio de tales solicitudes. En especial, como proyección del principio de la buena fe, las narraciones de las víctimas deben considerarse ciertas en principio; y, en caso de duda opera la inversión de la carga de la prueba, de manera que corresponde al Estado, a través de la UARIV, demostrar que las afirmaciones y declaraciones de los peticionarios no coinciden con la verdad, en aras de garantizar la atención prioritaria de las víctimas debido a su especial situación de vulnerabilidad. Además, corresponde a la UARIV desplegar la actividad probatoria necesaria para recaudar información suficiente que le permita valorar y motivar su decisión de incluir o no a una persona en el RUV.

3. Esta diligencia y valoración probatoria no se encuentra en las decisiones de la UARIV analizadas en esta oportunidad. Por el contrario, la decisión mayoritaria concentró su atención en el supuesto incumplimiento del plazo legal para que las víctimas presentaran sus declaraciones y solicitaran su inclusión en el RUV, sin considerar el alcance del concepto de fuerza mayor en el contexto del conflicto armado.

4. El criterio de temporalidad o plazo razonable en la presentación de las declaraciones, previsto en la Ley de víctimas es relevante para una atención eficaz a la población puesta en situación de desplazamiento. Sin embargo, la autoridad encargada de recibir las declaraciones para la inclusión en el RUV debe ponderar las circunstancias contextuales y las condiciones particulares de cada uno de los solicitantes que pudieron impedirles presentar sus solicitudes oportunamente, dando prevalencia al derecho sustancial, de conformidad con el principio de favorabilidad (duda a favor del declarante) y las reglas previstas en la jurisprudencia constitucional, particularmente en las sentencias SU-599 de 2019 y T-070 de 2021.

5. Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, las dificultades que puede enfrentar una víctima en condición de desplazamiento forzado para presentar sus solicitudes oportunamente, pueden relacionarse directamente con la situación generadora de los hechos victimizantes: conforman una cadena de acontecimientos que proyecta un riesgo inminente a sus vidas, y conduce a la necesidad de huir y de esconderse, incluso por largo tiempo, haciendo imposible entonces cumplir rigurosamente el término legal mencionado.

6. Este ha sido el criterio adoptado por esta Corporación al establecer que el alcance del concepto de fuerza mayor debe revisarse en el marco del conflicto armado para tener en cuenta las graves situaciones de violencia causantes del desplazamiento, así como las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad que enfrenta la población desplazada. Por ello,

resulta inadecuado, desde el punto de vista constitucional, una concepción de la fuerza mayor y una evaluación de los casos concretos, fundamentada en los estándares propios del Código Civil, tal y como la que defendió la UARIV en sustento de sus resoluciones.

En efecto, la UARIV fundamenta su decisión de negar los recursos de apelación o de revocatoria directa presentados por los accionantes contra las resoluciones iniciales citando textualmente la definición que trae la legislación civil para destacar los elementos de irresistibilidad e imprevisibilidad frente a ejemplos como un terremoto o un naufragio, actos de apresamiento de enemigos o de autoridad ejercidos por funcionario públicos. Esto sin mencionar la variada jurisprudencia constitucional, a la que se ha hecho referencia, sobre la necesidad de interpretar este concepto de fuerza mayor en el marco del conflicto armado y sus implicaciones para la vida de las víctimas. Y no obstante su silencio frente al precedente constitucional, cierra su argumento citando el clásico principio originario del derecho privado según el cual “la ignorancia de la ley no sirve de excusa”.

7. En todo este contexto, el principio de informalidad característico del amparo constitucional y asociado a la justicia material, adquiere especial relevancia cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional como la población desplazada. Prohíbe imponer cargas irrazonables a los peticionarios, que dificulten la protección de sus derechos y que terminen por intensificar su condición de víctimas. La informalidad exige tener en cuenta que las personas que acuden al amparo no están obligadas a contar con formación jurídica especial, por ejemplo, para construir un argumento técnico en torno a la existencia de fuerza mayor como causa de la eventual tardanza en la presentación de sus relatos de victimización y solicitudes de inclusión en el registro de víctimas. Para ellos, su vida y sus circunstancias de desplazamiento forzado son la explicación misma de la fuerza mayor como un hecho continuo.

8. Teniendo en cuenta las dificultades probatorias propias de los casos concretos y en consideración al impacto sobre los recursos públicos, así como el respeto a las atribuciones propias de la autoridad competente, considero que se ha debido conceder el amparo en los casos analizados ordenando a la UARIV cumplir con sus funciones de desplegar la actividad probatoria necesaria, incluso mediante la consulta de bases de datos de otras autoridades como la Fiscalía General de la Nación, para definir de manera motivada si los solicitantes debían recibir o no la protección reclamada. De haber sido así, no se presentarían ante la Corte casos como los que han sido objeto de estudio.

9. En ese marco, es relevante destacar que la UARIV no respondió a los requerimientos de información realizados por la Corte en ninguno de los casos acumulados, en desconocimiento del deber de colaboración con la justicia y a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 sobre la exigencia de rendir los informes que sean solicitados por el juez de tutela. Es precisamente por este deber, proyectado a la protección de los derechos fundamentales, que el artículo 20 del mismo decreto prevé la presunción de veracidad ante la ausencia de informes. No aplicar la consecuencia prevista en la ley al incumplimiento de la autoridad accionada, implica otorgarle un valor meramente simbólico y formal a la presunción de veracidad, contrario al objetivo del Constituyente al diseñar la acción de tutela.

10. Son estas las razones que me llevan a salvar el voto, frente a la decisión de la mayoría de

prescindir de los criterios, subreglas y estándares de valoración expuestos para negar el amparo a Ana Mercedes Bocanegra Labrador y a Fredy Antonio Hernández Idrobo, lo cual puede incidir en sus condiciones de vulnerabilidad en el marco del posconflicto y agravar la situación de desprotección de sus derechos.

En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de salvar mi voto a la Sentencia T-002 de 2023.

Fecha et supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada