

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Vulneración por la UARIV al negar inscripción de los accionantes por concluir que el hecho victimizante no ocurrió en el marco del conflicto armado interno

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

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE A PERSONAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Vulneración persiste en el tiempo al negar inclusión en el Registro Único de Víctimas

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

Con fundamento en la Ley 1448 de 2011, puede entenderse que los hechos victimizantes son aquellos que (i) hayan ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; (ii) se derivan de una infracción al derecho internacional humanitario o de una violación grave y manifiesta al derecho internacional de los derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado interno.

APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Hechos victimizantes y situaciones que se presentan

(i) casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado interno; (ii) en extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley; y (iii) en “zonas grises”, en las cuales no es posible predeterminedar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlas a priori de la aplicación de la Ley de Víctimas con base en una calificación meramente formal.

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

(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, 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, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno, pues esta última vulnera los derechos de las víctimas; (iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado interno” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto de dicho 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 encuentra 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 interno. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. 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 posición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante y (vii) Los hechos atribuidos a los

grupos post-desmovilización se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con el conflicto armado interno.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas jurisprudenciales para inscripción

La acción de tutela permite obtener la inscripción o la revisión de la resolución que define la inclusión en el RUV cuando se verifique que la Unidad para las Víctimas dentro de su actuación: “(i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; (iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA MOTIVACION DE LOS ACTOS QUE RESUELVEN SOLICITUDES DE INCLUSION EN EL RUV

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas

El acceso al RUV no solo garantiza el debido proceso administrativo, sino otros derechos fundamentales de las víctimas a la atención, asistencia humanitaria y reparación integral. Las reglas son: (i) La carga de la prueba en los relatos que se consideran contrarios a la verdad le corresponde a la Unidad para las Víctimas. Al momento de valorar los enunciados de la declaración, la Unidad debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En esos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en las circunstancias descritas; (ii) Es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al hecho victimizante alegado. Si la Unidad para las Víctimas advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para efectos de rechazar la inclusión en el RUV, tiene que verificar que sí se trate de una incompatibilidad referida al hecho victimizante alegado y no a otros hechos accidentales o accesorios; (iii) Es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho victimizante. Al momento de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar la ocurrencia del hecho victimizante que el solicitante describe, la Unidad para las Víctimas debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria del acaecimiento de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en la situación señalada; (iv) Prohibición de negar la inscripción en el registro con fundamento en el desconocimiento de los hechos descritos. El desconocimiento de la Unidad para las Víctimas de los hechos descritos en la declaración no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento. En efecto, los hechos victimizantes pueden ir desde su notoriedad a nivel nacional hasta su reserva a ámbitos privados; (v) Obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido victimizada. De acuerdo con el principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas que han sufrido violaciones con ocasión del conflicto armado interno o que se han visto obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Deber de dar respuesta oportuna, eficaz y de fondo

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Deber de asesoría y acompañamiento a los peticionarios, para obtener la tutela efectiva de los derechos vulnerados

La respuesta a una petición presentada por una persona en condición de vulnerabilidad debe ser clara, precisa, congruente y consecuente con lo solicitado y, en adición, exige especial diligencia por parte de las entidades, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen. Lo anterior, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, se concreta en la debida orientación y acompañamiento jurídico, para facilitar el ejercicio de sus derechos.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Configuración y características

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO CUANDO FALLECE EL TITULAR DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Debe considerar el principio de favorabilidad (pro víctima), derecho de confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial

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

Referencia: expedientes T-7.707.328, T-7.714.971, T-7.734.241, T-7.734.142, 7.707.414, T-7.725.109, T-7.742.182 y T-7.742.205 (acumulados)

Demandantes: Julio César Jiménez Castro, María Obdulia Ortega García, Lesly Liliét Pinzón Barros, Rosminia Zabaleta Londoño, María Concepción Marín Fonda, Jakeline Arboleda Urrutia, Luis Eduardo Londoño Morales y Liset Yurany Pérez Agudelo

Demandado: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, profiere la siguiente sentencia al revisar las decisiones judiciales relacionadas con las solicitudes de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Expediente T-7.707.328

1.1.1. Solicitud de tutela

1. El accionante manifiesta que él y su hermano, Fredy de Jesús Jiménez, eran miembros retirados de la fuerza pública. En 1991 vivían en el barrio Las Brisas de la ciudad de La Unión, Valle del Cauca. Desde su llegada a dicha ciudad recibieron múltiples amenazas por parte de grupos armados, razón por la cual resolvió trasladarse de ese lugar, pero su hermano, quien decidió quedarse, fue asesinado. Por este hecho su madre y su hermano fueron registrados como víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV)¹.

1. En 2003 resolvió regresar a La Unión, luego de haber pasado los últimos 12 años en la ciudad de Cali. Trascurridos 10 meses de vivir en dicho lugar, volvió a recibir amenazas de muerte, por lo que resolvió desplazarse nuevamente dejando su familia y su trabajo.

1. El 19 de febrero de 2014, el accionante presentó ante la Defensoría del Pueblo en Cúcuta solicitud de inclusión en el RUV, por haber sufrido dos hechos de desplazamiento forzado ocurridos en 1991 y 2003. Dicha declaración fue recibida por la Unidad para las Víctimas el 3 de marzo de 2014 y resuelta de manera negativa mediante la Resolución No. 2014-483888 del 29 de mayo de la misma anualidad² al determinar que “los hechos ocurrieron por causa diferentes a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011”³. La decisión fue confirmada tras la presentación de los recursos de reposición y apelación⁴, mediante las Resoluciones 2014-483888R del 16 de enero de 2017 y 201825280 del 15 de mayo de 2018⁵.

1. El demandante solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la dignidad humana y, en consecuencia, que se ordene a la entidad demandada su inclusión en el RUV.

1.1.2. Fundamentos de la oposición⁶

1. Adicionalmente, afirmó que el accionante presentó recursos contra la resolución de no inclusión, los cuales fueron debidamente resueltos. En esa medida, se configuró la carencia de objeto por hecho superado ya que “previamente a la interposición de la tutela la Unidad ya había dado respuesta a lo solicitado”⁸.

1.1.3. Decisión judicial que se revisa

1. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Familia de Puerto Carreño, Vichada, mediante providencia del 25 de septiembre de 2019, resolvió negar la tutela. Señaló que las resoluciones de la Unidad para las Víctimas son actos administrativos susceptibles de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el accionante no acreditó circunstancias personales o familiares que evidenciaran la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable para hacer procedente la solicitud de tutela de manera transitoria.

1.1.4. La sentencia no fue objeto de impugnación.

1.2. Expediente T-7.714.971

1.2.1. Solicitud de tutela

1. La accionante alega que fue víctima de amenaza, secuestro, tortura y desplazamiento forzado, por hechos ocurridos el 7 de septiembre de 2006, en el municipio de Policarpa, Nariño. En virtud de lo anterior, el 24 de febrero de 2014, presentó declaración ante la Personería de dicha ciudad con el fin de ser incluida como víctima en el RUV. La solicitud fue resuelta por la Unidad para las Víctimas de manera negativa, mediante Resolución 2017-37912 del 28 de marzo de 2017.

1. La decisión fue confirmada tras la presentación de los recursos de reposición y apelación. En efecto, mediante la Resolución 2017-37912R del 28 de agosto de 2017⁹, se determinó no reconocer la comisión de los hechos victimizantes alegados. En igual sentido se expidió la Resolución 201818189 del 20 de abril de 2018¹⁰, en la que se estableció que, “frente a las circunstancias narradas no existe elementos que lleven a determinar esa relación cercana y suficiente con el conflicto armado, requisito indispensable para ser considerado víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011”¹¹. En todo caso, la entidad indicó que en el año 2005 el departamento de Nariño sufrió la consolidación de grupos de autodefensas, concretamente el Bloque Libertadores del Sur del BCB, quienes cometieron homicidios, masacres, desapariciones y desplazamientos forzados.

1. La accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, al debido proceso y al reconocimiento de la condición de víctima y, en consecuencia, que se ordene a la entidad demandada su inclusión en el RUV.

1.2.2. Fundamentos de la oposición¹²

1. Por medio de escrito del 12 de agosto de 2019, la entidad accionada indicó que los recursos presentados contra la resolución que negó la inclusión en el RUV fueron debidamente contestados; por consiguiente, se configura el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto que emitió una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con la petición elevada.

1.2.3. Decisión judicial que se revisa¹³

1. El 22 de agosto de 2019, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto, Nariño, resolvió declarar improcedente el amparo solicitado por no encontrar cumplido el requisito de inmediatez. Si bien, la demandante indicó que la demora en la presentación de la tutela se debió a la fecha de recepción del acto administrativo que negó la inclusión, el juzgado, al realizar el rastreo de la página de la empresa de envíos 47214 evidenció que este había sido debidamente entregado el 27 de noviembre de 2017. Al no constatarse suceso alguno que hubiera impedido la actuación oportuna de la actora, el juzgado no encontró justificada su tardanza.

1. El juez también advirtió que la accionante no se encontraba en una situación de debilidad manifiesta pues, a pesar de que contaba con un ingreso de 300 mil pesos, residía en la casa de sus padres, contaba con el subsidio de familias en acción, tenía 48 años y no presentaba impedimento físico alguno para ejercer una labor que le generara ingresos adicionales.

1.2.4. La sentencia no fue objeto de impugnación.

1.3. Expediente T-7.734.241

1.3.1. Solicitud de tutela

1. La accionante, indígena de la etnia Wayuu, declara que fue víctima de desplazamiento forzado y del homicidio de su hermano, Nicolás Arnulfo Barros Ballesteros, hechos ocurridos en septiembre de 2003 en la comunidad indígena en Bahía Portete, corregimiento de Uribí, La Guajira. Alega que presentó declaración ante la Personería de Uribí el 6 de marzo de 2017, junto con otros familiares, entre ellos las señoras Felicia Epinayu, Gala Barros Ballesteros y Remedio Barros Ballesteros por los mismos hechos victimizantes.

1. Mediante la Resolución 2017-88125 del 28 de julio de 2017¹⁵, la Unidad para las Víctimas resolvió no incluir a la accionante, por encontrar que la declaración fue rendida de manera extemporánea, sin presentarse fuerza mayor que lo justificara. Esta se presentó el 6 de marzo de 2017 y, en esa medida, transcurrieron más de los 4 años regulados en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Decisión igual se tomó respecto de la petición de la señora Felicia Epinayu, mediante la Resolución No. 2017-88266 del 31 de julio de 2017¹⁶. Las señoras Gala Barros Ballesteros y Remedios Barros Ballesteros sí fueron incluidas en el RUV mediante las resoluciones 2017-82713 del 21 de julio de 2017¹⁷ y 2017-80750 del 17 de julio de 2017¹⁸.

1. En atención al trato diferente, la accionante¹⁹ y la señora Felicia Epinayu²⁰ presentaron recurso de reposición y en subsidio de apelación contra las resoluciones que negaron su inclusión en el RUV. Mediante la resolución No. 2017-88266R del 11 de julio de 2019²¹, la Unidad para las Víctimas resolvió revocar la Resolución 2017-88266R para, en su lugar, incluir a la señora Felicia Epinayu. Según se indicó, los hechos por ella narrados versaban sobre las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar analizados en el caso de la señora Gala Barros Ballesteros, quien fue incluida en el RUV.

1. Por otro lado, la Unidad para las Víctimas resolvió confirmar la no inclusión de la demandante mediante la Resolución 2017-88125R del 3 de julio de 2019²². Según explicó, si bien existía presencia de grupos armados al margen de la ley en la zona de ocurrencia de los hechos, no es posible concluir que el desplazamiento tuviera relación con estos. Al resolver la apelación, por medio de la Resolución 201905838 del 15 de agosto de 2019²³, la entidad adicionó que los móviles del hecho declarado no obedecieron a los empleados por los grupos ilegales de la zona²⁴.

1.3.2. Fundamentos de la oposición

1. La Unidad para las Víctimas solicitó negar las pretensiones de la accionante, debido a que (i) se garantizó el derecho al debido proceso administrativo, dado que se resolvieron los recursos presentados por la accionante; (ii) la acción de tutela es de carácter excepcional y residual, por lo que no puede ser ejercida como una instancia adicional; y (iii) en el marco de sus competencias, ha realizado las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la demandante.

1.3.3. Decisión Judicial que se revisa²⁵

1. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha, La Guajira, mediante decisión del 25 de septiembre de 2019, resolvió negar el amparo. Indicó que la Unidad para las Víctimas respetó el derecho fundamental al debido proceso de la demandante debido a que la no inclusión en el RUV se fundamentó en una de las condiciones establecidas en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2009, por medio de un acto administrativo debidamente motivado y notificado, el cual fue objeto de recursos por parte de la solicitante, los cuales fueron resueltos. Sobre el

derecho a la igualdad, indicó que el caso de la señora Gala Barros Ballesteros es diferente al de la demandante, porque los hechos narrados sucedieron en lugares diferentes.

1.3.4. La sentencia no fue objeto de impugnación.

1.4. Expediente T-7.734.142

1.4.1 Solicitud de tutela

1. Narra la accionante que el 15 de junio de 2016, ella y su grupo familiar, fueron víctimas de desplazamiento forzado, debiendo trasladarse desde el municipio de Bugalagrande, Valle del Cauca, a la ciudad de Cali. En virtud de lo anterior, el 15 de marzo de 2018, ella y su abuela, la señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia, rindieron declaración ante la Personería Municipal de Bugalagrande. Al estudiar la declaración presentada, la Unidad para las Víctimas resolvió incluir en el RUV a la señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia²⁶, pero no a la accionante (Resolución 2018-44736 del 25 de junio de 2018²⁷).

1. La Unidad para las Víctimas argumentó que las circunstancias narradas por la accionante obedecieron a factores diferentes a los establecidos en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, además de que no pudo constatar que la peticionaria hubiera “sufrido una situación desfavorable jurídicamente relevante a causa de una agresión generada en el marco del conflicto interno”²⁸.

1. Al evidenciar el trato desigual dado a ella y a su abuela, la accionante presentó solicitud de tutela y el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la

buena fe y al debido proceso, requiriendo su inclusión en el RUV29.

1.4.2. Fundamentos de la oposición

1. La Unidad para las Víctimas alegó la configuración del fenómeno de carencial actual de objeto por hecho superado al haberse dado una respuesta clara, precisa y congruente a la petición elevada por la accionante.

1.4.3. Decisión judicial que se revisa³⁰

1. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, Valle del Cauca, mediante sentencia del 11 de octubre de 2019, declaró improcedente la tutela, por no cumplir los requisitos de subsidiariedad ni de inmediatez. Lo primero debido a que la accionante no presentó los recursos disponibles contra el acto administrativo que negó su inclusión en el RUV. Lo segundo porque había transcurrido más de 1 año entre la notificación del acto administrativo y la presentación de la tutela.

1.4.4. La anterior decisión no fue impugnada.

1.5. Expediente T-7.707.414

1.5.1. Solicitud de tutela

1. La accionante manifiesta que el 11 de mayo de 2018 fue asesinado su hijo, Yeider Salcedo

Zabaleta³¹, en el municipio de Caucasia, Antioquia, por los grupos armados de la zona. El 25 de julio del mismo año recibió amenazas por parte de 3 hombres, quienes forzaron a desplazarse de su lugar de residencia a ella y a su grupo familiar.

1. El 7 de octubre de 2018, la accionante presentó declaración ante la Personería de Medellín, con el fin de ser incluida en el RUV, por el homicidio de su hijo y el desplazamiento forzado. La Unidad para las Víctimas negó la inclusión mediante la Resolución No. 2019-1223 del 1 de febrero de 2019³², con fundamento en que no cumplía lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, pues no se comprobó la relación entre los hechos declarados y el conflicto armado. Según precisó la Unidad, aun cuando en la zona hacía presencia el grupo armado “Caparrapos”, de los documentos aportados no fue posible constatar su intervención en los hechos victimizantes.

1. Con el fin de contrarrestar las falencias probatorias advertidas por la entidad, la demandante solicitó a la Fiscalía de Caucasia certificar el estado de la investigación respecto de la muerte de su hijo. La Fiscalía reportó que el homicidio de Yeider Salcedo Zabaleta había sido cometido por miembros del grupo ilegal autodenominado “Caparrapos”. Sin embargo, remitió la certificación el 27 de mayo de 2019³³, fecha para la cual ya habían transcurrido los 10 días permitidos para la interposición del recurso de reposición.

1. La accionante solicitó a la Unidad para las Víctimas la revocatoria directa de la decisión de no inclusión. No obstante, mediante la Resolución 201903484 del 19 de junio de 2019³⁴, la entidad resolvió no acceder a la pretensión con fundamento en que no aplicaba ninguna de las tres causales dispuestas para la revocatoria, señaladas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. Según indicó, no se presentaron argumentos suficientes que demostraran la ilegalidad del acto administrativo o que se hubiese generado un agravio injustificado o un tratamiento desigual, además de que la decisión recurrida se ajustó al interés público y social.

1. La accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital, por lo que requiere que se ordene a la Unidad para las Víctimas revocar la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas.

1.5.2. Fundamentos de la oposición 35

1. En escrito del 23 de agosto de 2019, la entidad accionada alegó la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la presunta violación del derecho de petición, pues “la respuesta administrativa dada a la accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado”³⁶.

1. Igualmente, respecto de la presunta violación al debido proceso administrativo, expuso que la accionante no agotó las instancias administrativas de las cuales pudo haber hecho uso para resolver de fondo su situación antes de acudir a la acción de tutela, por lo que no se cumplió el requisito de subsidiariedad.

1.5.3. Decisión judicial que se revisa

1. El Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, Antioquia, mediante fallo del 26 de agosto de 2019, resolvió declarar improcedente la tutela, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Indicó que este no era el mecanismo idóneo para resolver la situación de la demandante, debido a que dejó vencer los términos para presentar la apelación contra la decisión de no inclusión, además de que existían otros medios de defensa judiciales, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.5.4. La sentencia no fue impugnada.

1.6. Expediente T-7.725.109

1.6.1 Solicitud de tutela

1. La accionante es madre de Juan Gustavo Ruiz Marín, quien fue asesinado el 23 de agosto de 1988 en el municipio de Tierra Alta, Córdoba, al parecer, en ejecución de sus labores como miembro de las Fuerzas Militares. En virtud de lo anterior, presentó declaración ante la Personería Municipal de Andes, Antioquia, el 15 de noviembre de 2018, para ser incluida como víctima en el Registro Único de Víctimas.

1. Mediante la Resolución 2019-4477 del 21 de febrero de 2019³⁷, la Unidad para las Víctimas negó la inclusión de la demandante en el RUV. Señaló que la muerte de Juan Gustavo Ruiz Marín se dio en ejecución del servicio activo como miembro del Ejército y estaba ejerciendo las funciones propias de su condición, no se trató de una violación a los principios generales básicos del Derecho Internacional Humanitario y, por ende, “no puede ser considerado como persona protegida por el DIH en desarrollo del conflicto armado interno”³⁸. La decisión fue confirmada, con los mismos fundamentos, tras la presentación de los recursos de reposición y apelación, mediante las resoluciones 2019-4477R del 7 de mayo de 2019³⁹ y 201903050 del 10 de junio de 2019⁴⁰. En esta última se adicionó que: “no cualquier hecho victimizante ocurrido como consecuencia de enfrentamientos se enmarcan en el Derecho Internacional Humanitario situación que en el presente caso no es posible evidenciar”.

1. La demandante solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la dignidad humana y a la protección especial a la cual considera tener derecho como presunta víctima del conflicto armado, requiriendo que se ordene a la entidad

demandada revocar las resoluciones 2019-4477 del 21 de febrero de 2019, 2019-4477R del 7 de mayo de 2019 y 201903050 del 10 de junio del 2019 y, en consecuencia, se ordene su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

1.6.2. Fundamentos de la oposición 41

1. La entidad accionada solicita que se nieguen las pretensiones de la accionante, dado que ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir con los mandatos legales y constitucionales establecidos para proteger sus derechos fundamentales, y fueron resueltas las solicitudes presentadas.

1. Adicionalmente, manifiesta que, en virtud de la tutela presentada, mediante radicado No. 201972011761331, le fue informado a la accionante que no se podía acceder a su solicitud de entrega de indemnización administrativa por el hecho de homicidio, debido a que no estaba incluida en el RUV.

1.6.3. Decisiones judiciales que se revisan

1.6.3.1 Decisión de primera instancia⁴²

1. Mediante sentencia del 13 de septiembre de 2019, el Juzgado Promiscuo de Familia de Andes, Antioquia, negó el amparo solicitado, por encontrar que no hubo afectación a los derechos fundamentales invocados por la accionante.

1. Argumentó que ante el homicidio de una persona en desarrollo de operaciones militares como miembro del Ejército, le era aplicable un tratamiento especial en materia indemnizatoria derivado de “(i) la existencia de una relación laboral con el Estado, (ii) de los riesgos previamente valorados que entraña la actividad adscrita a ese vínculo laboral y (iii) de los derechos legales y reglamentarios que se concretan cuando ocurre un daño vinculado a esa actividad ordinaria de riesgo, propio de su labor”⁴³.

1.6.3.2 Decisión de segunda instancia⁴⁴

1. La accionante impugnó la decisión el 18 de septiembre de 2019⁴⁵. En el escrito afirmó que la tutela era el mecanismo idóneo dadas las condiciones del caso. Igualmente, indicó que sí se generó una afectación de sus derechos fundamentales en tanto se desconoció la jurisprudencia constitucional según la cual se deben reconocer la calidad de víctimas a los miembros de la Fuerza Pública y a sus familiares.

1. En su caso, indicó que era evidente que su hijo fue asesinado por actores del conflicto armado, por lo que no se comprendían las razones para negar el registro en el RUV. Finalmente, afirmó que la respuesta dada por la Unidad para las Víctimas no era congruente con lo alegado en la tutela, pues las pretensiones versaban sobre la revocatoria de los actos administrativos, no sobre el desconocimiento del derecho de petición.

1. Por medio de sentencia del 4 de octubre de 2019, el Tribunal Superior de Antioquia confirmó la decisión de primera instancia, por considerar que la entidad accionada realizó un análisis claro y razonable, así como una adecuada valoración del material probatorio que condujo a concluir que los hechos victimizantes no se encontraban cobijados por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

1.7. Expediente T-7.742.182

1.7.1 Solicitud de tutela

1. El 12 de septiembre de 2019, el accionante, adulto mayor de 73 años, solicitó a la Unidad para las Víctimas la entrega de indemnización administrativa por ser víctima de desplazamiento forzado.

1. Por medio de escrito del 23 de octubre de 2019, la entidad dio respuesta a la petición, en la que indicó que, si bien el accionante se encontraba incluido en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, lo cierto era que este fue causado en el marco de la violencia generalizada y no tenía relación cercana ni suficiente con el conflicto armado. Por tanto, no era posible resolver favorablemente la petición porque la medida requerida era únicamente aplicable a las víctimas afectadas por el conflicto armado, en virtud del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Preciso que el peticionario es titular de otro tipo de medidas, como la rehabilitación psicosocial, actos simbólicos, entre otras⁴⁶. En todo caso, le informó sobre la posibilidad de actualizar su información sobre el RUV por los distintos canales de atención.

1. El accionante solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso y a la reparación, con el fin de que la entidad accionada reconozca su calidad de víctima y la respectiva indemnización integral⁴⁷.

1.7.2. Fundamentos de la oposición

1. La Unidad para las Víctimas solicitó negar las pretensiones de la tutela, insistiendo en que

la indemnización administrativa sólo se otorgaba a las víctimas afectadas con el conflicto armado, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

1.7.3. Decisión judicial que se revisa⁴⁸

1. El 30 de octubre de 2019, el Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín, Antioquia, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que la entidad accionada emitió una respuesta oportuna, clara y de fondo, la cual fue debidamente notificada. Igualmente, indicó que, si el demandante se encontraba inconforme con la respuesta, debía presentar los recursos correspondientes.

1.8. Expediente T-7.742.205

1.8.1. Solicitud de tutela

1. El 30 de julio de 2019, la accionante, quien manifiesta ser víctima de desplazamiento forzado, solicitó el reconocimiento y entrega de la indemnización administrativa, así como de la atención psicosocial por el trauma sufrido. Igualmente, solicitó una conciliación con el Estado tendiente a obtener la reparación necesaria que le permitiera lograr la sostenibilidad de su núcleo familiar⁴⁹.

1. Por medio de oficio del 2 de agosto de 2019, la Unidad para las Víctimas le indicó que el desplazamiento ocurrió con ocasión de situaciones de “violencia generalizada” por lo que, en atención al Auto 119 de 2013, no era posible el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa. Igualmente, le informó que, como víctima de desplazamiento, era titular de los derechos de asistencia, atención y protección. Finalmente, señaló la posibilidad de solicitar ayuda humanitaria mediante la página Web de la entidad y la opción

de actualizar su información en el RUV por los distintos canales de atención.

1. La accionante solicita que se ordene proteger su derecho fundamental de petición y, en consecuencia, dar respuesta de fondo a la solicitud⁵⁰.

1.8.2. Fundamentos de la oposición 51

1. La Unidad para las Víctimas solicitó negar la tutela, reiterando que la demandante no tenía derecho a la indemnización administrativa debido a que era víctima de violencia generalizada.

1.8.3. Decisiones judiciales que se revisan

1.8.3.1 Decisión de primera instancia⁵²

1. Mediante sentencia del 9 de septiembre de 2019, el Juzgado Veinte Administrativo Oral del Circuito de Medellín declaró la existencia de un hecho superado.

1. Señaló que la respuesta dada por la Unidad para las Víctimas había sido clara y respondía de fondo a la solicitud de indemnización administrativa dado que, “si bien [la accionante] se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, al no tener el hecho victimizante relación directa con el conflicto, no es procedente la medida de indemnización”⁵³.

1.8.3.2. Decisión de segunda instancia⁵⁴

1. El 19 de septiembre de 2019, la accionante impugnó la decisión de primera instancia⁵⁵. Insistió en hacer efectiva la indemnización administrativa.

1. El 16 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, confirmó la decisión con fundamento en las mismas razones que alegó el juez de primera instancia.

2. Actuaciones en sede de revisión

1. Mediante auto del 21 de agosto de 2020⁵⁶, el magistrado sustanciador dispuso el decreto de pruebas.

1. La Unidad para las Víctimas indicó los elementos a tener en cuenta para determinar la inclusión de una persona en el RUV⁵⁷ y se pronunció respecto de algunos de los casos en comento e insistió en las razones expuestas ante los jueces de instancia para negar la inclusión de los accionantes en el RUV⁵⁸.

1. Adicionalmente, en el caso correspondiente al Expediente T-7.725.109, el despacho del magistrado sustanciador se intentó comunicar con la accionante para constatar información acerca de la tutela; su hija informó que la demandante había fallecido. Este hecho fue corroborado en la búsqueda en el Sistema de Información de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES⁵⁹.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales proferidas dentro de los procesos de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso segundo, y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos y estructura de la decisión

1. En atención a estos antecedentes, en primer lugar, le corresponde a la Corte determinar si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas habría desconocido el derecho fundamental al debido proceso administrativo⁶⁰ de los accionantes, al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas sin una motivación suficiente y con fundamento en que los hechos victimizantes que alegan no tuvieron como causa el conflicto armado interno.

1. En segundo lugar, la Sala debe resolver si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas habría desconocido el derecho fundamental de petición de los accionantes al no haber resuelto de manera clara, precisa y suficiente, la solicitud presentada con el fin de que se les reconociera una indemnización administrativa⁶¹.

1. Para resolver, la Sala analizará como cuestión previa (i) la legitimación en la causa y el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia. Seguidamente, realizará el análisis sustancial del caso y para ello se referirá (ii) al concepto de víctima del conflicto armado

interno regulado en la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y al de víctima de desplazamiento forzado de que trata la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”; (iii) a la inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas; (iv) al derecho al debido proceso administrativo. Así mismo, hará referencia a (v) las reglas aplicables respecto del derecho de petición y (vi) a la carencia actual de objeto.

1. Las anteriores consideraciones conducirán a la Sala a concluir que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo de algunos accionantes, por no haber motivado de manera suficiente las resoluciones mediante las cuales negó su inclusión en el RUV⁶²; vulneró el derecho fundamental a la igualdad de otros⁶³, debido a que negó su inclusión en el citado registro a pesar de que estos sufrieron idénticos hechos victimizantes a los de otros familiares registrados; y desconoció el derecho fundamental de petición de algunos otros⁶⁴, al no haber dado una respuesta completa y de fondo a sus solicitudes. Finalmente, la Sala constató la carencia actual de objeto en uno de los expedientes, por fallecimiento de la accionante⁶⁵.

3. Cuestión previa: legitimación en la causa y procedencia de la tutela

3.1. Legitimación en la causa

1. Los accionantes se encuentran legitimados⁶⁶ para adelantar la presente tutela contra la UARIV por cuanto, según alegan, esta entidad vulneró sus derechos fundamentales por negar su inclusión en el RUV –y no responder de fondo algunas solicitudes presentadas con ese fin– y el acceso a la reparación integral.

1. La Unidad para las Víctimas, entidad demandada, está legitimada en la causa por pasiva⁶⁷, ya que es la autoridad pública encargada de administrar el Registro Único de Víctimas⁶⁸; a esta se dirigieron las solicitudes presentadas por los demandantes y, según los accionantes, vulneró sus derechos fundamentales.

3.2. Procedencia de la acción de tutela: subsidiariedad e inmediatez en las tutelas relacionadas con la inclusión en el Registro Único de Víctimas y el derecho de petición

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede reclamar ante los jueces, en ejercicio de la acción de tutela, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de “cualquier autoridad pública” y, en los casos que establezca la ley, de los particulares⁶⁹, cuando el afectado “no disponga de otro medio de defensa judicial”, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Así, la existencia de otros medios de defensa judicial se define por su idoneidad y eficacia para proteger los derechos fundamentales⁷⁰.

1. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podría ser un mecanismo de defensa judicial idóneo, pero no siempre eficaz⁷¹. Su ejercicio exige la representación mediante apoderado judicial, lo que marca una diferencia en relación con la tutela, la cual puede ser ejercida en nombre propio, y aunque proceden medidas cautelares no se puede desconocer la carga argumentativa, técnica y jurídica que exige tal solicitud⁷².

1. Cuando se cuestiona la decisión de la Unidad para las Víctimas de negar la inclusión en el

RUV de presuntas víctimas del conflicto armado, la Corte ha considerado que los mecanismos ordinarios de defensa no resultan eficaces, debido a la carga temporal y económica que esos procesos implican, la complejidad técnico jurídica que significa el acceso a la justicia contencioso administrativa y la relevancia del registro como instrumento de acceso a la asistencia estatal requerida, de manera urgente, por esta población, dado el grave estado de vulnerabilidad e indefensión en el que, por regla general, se encuentran⁷³.

1. Finalmente, por ser relevante para dos de los expedientes objeto revisión⁷⁴, se destaca que, en el caso del derecho de petición, el ordenamiento jurídico no prevé medios de defensa judicial para su protección, salvo en lo que tiene que ver con el recurso de insistencia para garantizar el derecho de acceso a documentos⁷⁵. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede, ordinariamente, acudir a la acción de tutela.

3.2.2. Inmediatez

1. La acción de tutela persigue la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados. Por ende, este mecanismo de defensa judicial, si bien no tiene un término de caducidad, se debe ejercer en un plazo razonable después de la supuesta vulneración o amenaza del derecho, con el fin de asegurar que la necesidad de protegerlo no haya desaparecido y evitar que se desnaturalice el recurso de amparo⁷⁶.

1. La razonabilidad debe ser analizada en cada caso concreto. Cuando ha transcurrido un tiempo extenso, la Corte ha señalado como criterios de valoración que:

“(i) [E]xista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de

indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; (ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o (iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual”⁷⁷.

1. Particularmente, cuando el demandante es una presunta víctima del conflicto armado interno y se discute su inclusión en el RUV, la Corte ha hecho énfasis en la importancia de constatar que la decisión de negar el registro persiste y tener en consideración que, en algunos casos, las personas no acuden prontamente a la acción de tutela por el desconocimiento de los procesos judiciales a su alcance para defender sus derechos fundamentales. Todas estas circunstancias deben valorarse en los casos en concreto.

3.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedencia en los casos concretos

La Corte encuentra cumplidos los requisitos anteriormente mencionados por las siguientes razones:

3.3.1. Subsidiariedad

1. Los accionantes cuestionan las decisiones de la Unidad para las Víctimas de negar su inclusión en el RUV por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, homicidio, amenazas y tortura. Para la Sala resulta desproporcionado exigirles agotar los medios judiciales de control de legalidad de los actos administrativos y, con fundamento en ello,

declarar la improcedencia de la solicitud de tutela. Esta restricción supondría imponerles una carga económica y de tiempo importante, a pesar de que, según manifiestan, requieren acceder a medidas humanitarias necesarias para garantizar su mínimo vital y superar la condición de vulnerabilidad. Las medidas de reparación están orientadas justamente a evitar que las víctimas deban agotar engorrosos y demorados procesos judiciales para obtener una respuesta en un contexto de victimización masiva⁷⁸.

1. Cabe resaltar que en el expediente T-7.734.142, a diferencia de lo sucedido en los otros casos, la accionante no presentó los recursos administrativos contra la decisión de negar la inscripción en el RUV. La demandante reclamó que, a pesar de que su abuela, quien fue víctima de desplazamiento forzado por hechos idénticos, sí fue inscrita, a ella le negaron el registro. En adición a los elementos anteriores (párrafo 74 supra), la Sala recuerda que, según el artículo 9º del Decreto 2591 de 1991, “[n]o será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela”. En adición, cuando se discute la protección de los derechos fundamentales de presuntas víctimas de desplazamiento forzado y se acreditan elementos importantes que conduzcan a corroborar la vulneración de estas garantías constitucionales, como sucede en este asunto, la existencia de recursos o medios de defensa judicial eficaces debe ser apreciada en concreto. Exigir su agotamiento previo podría ser desproporcionado y equivaler a imponer cargas adicionales a las soportadas.

1. En este caso, para la Sala, corroborar lo manifestado por la demandante, implicaría que ella estuviese expuesta a graves niveles de vulnerabilidad, debilidad e indefensión, pues fue forzada a abandonar su actividad económica (“venta de minutos”) y lugar de residencia, en compañía de su abuela, para salvaguardar su integridad⁷⁹. Por estas razones, la Sala considera superado el requisito de subsidiariedad.

1. En relación con la solicitud de protección del derecho fundamental de petición, la Sala recuerda que la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para determinar si esta garantía fue o no desconocida. Por tanto, las solicitudes de tutela que

pretenden su protección también resultan procedentes⁸⁰.

3.3.2. Inmediatez

1. La Sala considera cumplido el requisito de inmediatez en los casos objeto de revisión, ya que las solicitudes de tutela fueron presentadas en un término razonable después de la decisión de la Unidad para las Víctimas de no incluir a las tutelantes en el RUV⁸¹. En adición, vale resaltar que si bien en algunos casos el lapso transcurrido fue superior a 6 meses - término tenido en consideración para el análisis de este requisito-, este no es irrazonable, como seguidamente se precisa⁸². Los accionantes no tienen una formación jurídica que les hubiese permitido conocer los mecanismos judiciales de defensa a su alcance ni los términos existentes para agotarlos.

1. En el expediente T-7.707.328, la solicitud de tutela fue presentada aproximadamente 10 meses después de la decisión de no inclusión. En este caso, sin embargo, no es exigible al demandante una mayor diligencia, si se tiene en cuenta la demora de la entidad accionada en resolver la petición y los recursos administrativos presentados, la cual fue de aproximadamente 4 años⁸³.

1. En el expediente T-7.734.142 transcurrió más de 1 año entre la notificación de la decisión de no inclusión y la radicación de la solicitud de tutela. El tiempo transcurrido es considerable; sin embargo, en criterio de la Sala, se cumple el requisito de inmediatez. En el presente caso, como se vio previamente (párrafos 75 y 76, supra), la accionante tuvo que abandonar su residencia y la actividad económica a la cual se dedicaba para cubrir sus necesidades básicas; por ende, es comprensible que, antes de acudir a la tutela, su preocupación principal fuera lograr estabilizarse y suplir sus necesidades básicas. En adición a estas consideraciones, no puede perderse de vista que el desplazamiento forzado genera situaciones como “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida

del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros y (viii) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida”⁸⁴. Estas situaciones denotan una sistemática vulneración de los derechos humanos y hace razonable la demora en el uso de los mecanismos con los que las víctimas cuentan para demandar la protección de su vida, libertad, integridad y seguridad⁸⁵.

4. El concepto de víctima de las leyes 1448 de 2011 y 387 de 1997⁸⁶

1. La Ley 1448 de 2011⁸⁷ (Ley de Víctimas) establece el marco jurídico general en materia de protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa.

1. Dicha normativa define el universo de las víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas, entendiendo que configuran tal categoría “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (art. 3, Ley 1448 de 2011). Se excluye de tal definición a quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común (par. 3º, ibídem).

1. Así, con fundamento en la Ley 1448 de 2011, puede entenderse que los hechos victimizantes son aquellos que (i) hayan ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; (ii) se derivan de una infracción al derecho internacional humanitario o de una violación grave y manifiesta al derecho internacional de los derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado interno.

1. La Corte Constitucional ha señalado que la normativa referida no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de dicho término, cuya función es establecer un marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección allí previstas⁸⁸. Adicionalmente, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno” contenida en el artículo 3 antes citado⁸⁹, debe entenderse a partir de un sentido amplio, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada⁹⁰.

1. En la Sentencia C-253A de 2012⁹¹, esta Corporación advirtió que se presentan tres posibilidades para la aplicación o no de la Ley 1448 de 2011 respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno. Ellas son: (i) casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado interno⁹²; (ii) en extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley; y (iii) en “zonas grises”, en las cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlas a priori de la aplicación de la Ley de Víctimas con base en una calificación meramente formal. En estos supuestos, 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.

1. En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado interno, 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”⁹³. Al respecto, en la Sentencia C-781 de 2012, resaltó las notorias dificultades que representa en la práctica la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y víctimas 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.

1. Por lo tanto, indicó que resulta indispensable que en cada caso concreto 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 interno, teniendo en cuenta la complejidad de tal fenómeno⁹⁴.

1. En síntesis, reiterando la Sentencia T-163 de 2017, para la correcta aplicación del concepto de víctima del conflicto armado interno establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales⁹⁵:

(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, 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, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno⁹⁶, pues esta última vulnera los derechos de las víctimas.

(iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado interno” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto de dicho 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 encuentra 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 interno. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe

una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. 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. Esta regla es acorde con la Ley 1448 de 2011 que establece que se debe presumir la buena fe de las víctimas en sus afirmaciones, y que “En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”⁹⁷.

(vi) La posición 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 post-desmovilización se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con el conflicto armado interno.

1. Ahora bien, tratándose del hecho victimizante de desplazamiento forzado este Tribunal, en la Sentencia C-280 de 2013, estableció la relación existente entre la definición de víctima descrita en la Ley 1448 de 2011 y el concepto previsto en la Ley 387 de 1997⁹⁸, que plantea una visión más amplia al señalar que el desplazamiento puede provenir de la violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público⁹⁹.

1. En el Auto 119 de 2013, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en cuanto a la inclusión en el RUV de personas que manifestaba su condición de desplazamiento cuando los hechos narrados no estaban relacionados con el conflicto armado interno, precisó lo siguiente:

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

1. Así, la Corte ha señalado que no es posible restringir el alcance de la protección prevista en la Ley 387 de 1997 invocando, para el efecto, la definición de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011. Como se indicó, según el Auto 119 de 2013, no es procedente negar la inclusión en el RUV con el argumento de que el hecho victimizante de desplazamiento forzado no surgió con ocasión del conflicto armado¹⁰².

5. La inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas. Reiteración de jurisprudencia¹⁰³

1. La Ley 1448 de 2011 establece en su artículo 154 que la Unidad para las Víctimas es la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas –RUV–. En desarrollo de dicha competencia, el artículo 156 dispone que la entidad cuenta con un término máximo de sesenta (60) días hábiles para decidir las solicitudes de inclusión en el RUV, en el sentido de otorgar o negar el registro.

1. Para ello, los funcionarios realizarán (i) la verificación de los hechos victimizantes a partir de la consulta de las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, y (ii) la valoración de la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, de acuerdo con los principios constitucionales de dignidad humana, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

1. El artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015¹⁰⁴ define el RUV como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas” y sirve como instrumento técnico para (i) la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011¹⁰⁵ y de sus necesidades; y (ii) el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas. La inscripción no tiene efectos constitutivos con respecto a la calidad de víctima.

1. El artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 1084 de 2015¹⁰⁶ señala que los servidores públicos encargados de diligenciar el registro deben interpretar y aplicar las normas a la luz de los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial y participación conjunta, además de los derechos a la confianza legítima, a un trato digno y al hábeas data. Adicionalmente, dispone que la Unidad para las Víctimas tiene que adelantar “las medidas necesarias para que el Registro Único de Víctimas contribuya al conocimiento de la verdad y

la reconstrucción de la memoria histórica”.

1. A su vez, el artículo 2.2.2.3.5. del decreto compilador¹⁰⁷ determina que los servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro deben “informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda ser víctima en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos” y tienen, entre otras, las siguientes responsabilidades: (i) garantizar la atención preferente, digna y respetuosa de las personas que solicitan la inscripción; (ii) brindar orientación; y (iii) recaudar en el Formato Único de Declaración “la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como la caracterización socioeconómica del solicitante y de su núcleo familiar, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, desde un enfoque diferencial, de conformidad con el principio de participación conjunta consagrado en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011”.

1. Finalmente, el artículo 2.2.2.3.11. del Decreto 1084 de 2015¹⁰⁸ establece que la verificación de los hechos victimizantes impone a la Unidad para las Víctimas el deber de evaluar “elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular”. Además, realizar “consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes”.

1. Este Tribunal ha destacado la importancia que tiene la inscripción en el RUV, pues constituye una herramienta administrativa para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas. Así, la inscripción en el RUV materializa el reconocimiento de la calidad de víctima, lo cual, a su vez, permite el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral por vía administrativa, previstas en la Ley 1448 de 2011¹⁰⁹. Ahora, tratándose del desplazamiento forzado el reconocimiento que otorga el registro es más fuerte y amplio en relación con otras víctimas, pues la ley establece medidas orientadas a proteger, de un lado,

derechos como el mínimo vital, en la medida en que la atención humanitaria brinda protección en salud, alimentación y alojamiento y, de otro lado, el derecho de acceso a un recurso efectivo mediante la reparación por vía administrativa sujeta a los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad (arts. 17 al 18, Ley 1448 de 2011)¹¹⁰.

1. El registro, entonces, es un instrumento para identificar a los destinatarios de ciertas medidas de protección¹¹¹ y “por su conducto (i) se materializan las entregas de ayudas de carácter humanitario; (ii) el acceso a planes de estabilización socio económica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación y, (iii) en términos generales el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley”¹¹².

1. Es importante recordar que la inclusión en el RUV de la población desplazada no se restringe a las víctimas del conflicto armado interno; se debe realizar también en aquellos casos en los cuales las personas son afectadas por “situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado”, según fue señalado en el Auto 119 de 2013¹¹³. Esa diferencia en el registro exige una actuación especialmente diligente por parte de la Unidad para las Víctimas, debido a que tiene consecuencias directas sobre los derechos reconocidos a esta población. Mientras las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a medidas de asistencia, atención y protección, en los términos de la Ley 387 de 1997, aquellas afectadas por el conflicto armado interno tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, reconocidos en la Ley 1448 de 2011¹¹⁴. En palabras de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004:

“Para efectos del primer entramado de derechos relativos al cumplimiento de los deberes de asistencia, atención y protección, ateniendo a su condición de población desplazada, es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado, la calidad del actor o su modo de operar. Para el segundo entramado de derechos, la Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, se tiene que establecer la conexión,

cercana y suficiente con el conflicto armado interno al tratarse de una situación de justicia transicional, para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448. Lo anterior, salvo que la misma Ley 1448 haya admitido un tratamiento más amplio respecto de ciertas víctimas y hechos victimizantes, como ocurre con las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley. La práctica inconstitucional de la Dirección de Registro consiste en hacer depender el primer conjunto de derechos del segundo conjunto, pues en el momento de decidir acerca de la inscripción en el Registro Único de Víctimas se excluyen aquellas personas desplazadas que no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, como se ejemplificó con los casos en los que intervienen las BACRIM al considerarlas actores de la delincuencia común”.

1. Ahora bien, la acción de tutela permite obtener la inscripción o la revisión de la resolución que define la inclusión en el RUV cuando se verifique que la Unidad para las Víctimas dentro de su actuación:

“(i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; (iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”¹¹⁵.

1. Diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional han revisado fallos de tutela adoptados en procesos en los que los accionantes se encontraban inconformes con las decisiones administrativas de la Unidad para las Víctimas que les negaban la inclusión en el RUV. En varios de los casos analizados, las salas advirtieron problemas relacionados con la motivación de los actos administrativos y el desconocimiento de los principios de la carga de

la prueba, buena fe y favorabilidad, por lo que ordenaron la inclusión directa en el Registro o la expedición de un nuevo acto administrativo bajo estrictos parámetros de apreciación de los hechos¹¹⁶.

1. En la Sentencia T-163 de 2017, la Sala Quinta de Revisión analizó la tutela presentada por una mujer que realizó declaración para ser incluida en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza, desplazamiento forzado y el homicidio de su cónyuge. Preciso que su pareja fue extorsionada por miembros de las “Águilas Negras” y que por denunciar este hecho fue asesinado. En esa oportunidad, la Sala consideró que la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales de la accionante al negar la inscripción argumentando que los hechos esbozados como victimizantes “no ocurrieron con ocasión del conflicto armado porque fueron perpetrados por las denominadas bandas criminales”. Señaló que la entidad había desconocido los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad al momento de valorar la declaración de la solicitante y las pruebas aportadas, razón por la que ordenó su inclusión en el RUV.

1. En la Sentencia T-301 de 2017, la Sala Séptima de Revisión conoció de la acción de amparo presentada por una mujer indígena en la que solicitó ser incluida en el RUV, junto con su núcleo familiar, por el supuesto reclutamiento forzado y el homicidio de uno de sus hijos. La Sala consideró que no se había llevado a cabo la verificación del hecho victimizante y que el “acto administrativo expedido por la UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS no fue motivado y solo cuenta con información superficial que no da cuenta de un proceso de análisis específico que resuelva de manera concreta la solicitud puesta a consideración de la entidad”. En consecuencia, ordenó a la Unidad para las Víctimas que expidiera una nueva resolución en la que expusiera los motivos para acceder o no a la pretensión de inscripción.

1. En la Sentencia T-478 de 2017, la Sala Quinta de Revisión estudió la solicitud de tutela presentada por una mujer de 82 años que solicitó que se ordenara a la Unidad para las Víctimas valorar nuevamente su petición de ser inscrita en el RUV por el homicidio de su hijo, ocurrido el 1 de febrero de 1994 en el Barrio El Salado de la Comuna 13 de Medellín. Concluyó que la entidad demandada no vulneró los derechos de la accionante en atención a

que “no existe una prueba, siquiera sumaria, que permita, en aplicación de los principios de buena fe y pro homine” determinar que el asesinato del hijo de la peticionaria tuviera una motivación política o ideológica asociada al conflicto armado. Sin perjuicio de ello, la Sala dejó claro que la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación se encontraba suspendida, de manera que de existir nuevos elementos materiales probatorios sería viable revisar la decisión sobre la inclusión en el Registro de la solicitante.

1. En la Sentencia T-584 de 2017, la Sala Sexta de Revisión estudió el caso de una peticionaria que solicitó ser incluida en el RUV, junto con su núcleo familiar, debido al homicidio de su cónyuge. En esa oportunidad, la Sala se pronunció sobre el concepto de víctima del conflicto armado interno previsto en la Ley 1448 de 2011 y la importancia de la inclusión en el RUV. Concluyó que la entidad demandada había realizado “una indebida aplicación de las normas legales para evaluar y decidir la petición de la actora, además exigió de manera desproporcionada a la interesada la prueba de la ocurrencia y autoría del hecho victimizante”, lo que a su juicio constituía una limitante formal para acceder al registro. En consecuencia, y debido a la existencia de una sentencia judicial en la que estaba probado que el homicidio se había dado con ocasión del conflicto armado, se ordenó la inclusión de la accionante en el RUV.

1. En la Sentencia T-227 de 2018, la Sala Séptima de Revisión examinó diferentes fallos de tutela en los que se habían estudiado los casos de dos madres y un padre a los que la Unidad para las Víctimas les había negado la inclusión en el RUV, por el hecho victimizante de homicidio de sus hijos. Ello, al considerar que no se había demostrado que los hechos ocurrieron en el marco del conflicto armado interno. En esa ocasión, señaló:

“La [Unidad para las Víctimas] vulnera el derecho fundamental al debido proceso y de las víctimas a ser incluidas en el RUV cuando decide negar la inscripción en esta herramienta al concluir que el hecho victimizante no ocurrió en el marco del conflicto armado interno y la determinación se adoptó por el análisis exclusivo de la declaración rendida por el solicitante

y la presentación de elementos de contexto. En estos eventos, la Unidad para las Víctimas tiene la carga de la prueba por lo que inicialmente, debe valorar la información suministrada por la persona teniendo en cuenta los principios de buena fe así como el de favorabilidad y, en caso de duda, tendrá que expedir un acto administrativo motivado en el que mediante la evaluación de elementos jurídicos, técnicos y de contexto y elementos materiales probatorios demuestre que no hay lugar a la inscripción”¹¹⁷.

1. Con fundamento en lo anterior, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso, dejó sin efectos las decisiones de la Unidad para las Víctimas de no inclusión de los solicitantes en el RUV y le ordenó expedir nuevos actos administrativos que resuelvan las solicitudes en los que deberá (i) exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, (ii) evaluar elementos jurídicos, técnicos, de contexto y, particularmente, (iii) valorar los documentos obrantes en los expedientes de la Fiscalía sobre las investigaciones adelantadas por los homicidios de los hijos de los accionantes.

1. En la Sentencia T-274 de 2018, la Sala Quinta de Revisión conoció de un caso en donde se cuestionaba la decisión de la Unidad para las Víctimas de negarle a una mujer el reconocimiento como víctima, así como su inclusión en el RUV por el hecho victimizante del homicidio de su cónyuge, al considerar que este no tenía relación con el conflicto armado interno. Al encontrar que existía un mínimo de requisitos probatorios que, de acuerdo con el principio de presunción de buena fe (art. 5, Ley 1448 de 2011), permitían concluir la procedencia de la inclusión en el RUV, concedió la tutela de los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y a ser reconocida su condición de víctima. En consecuencia, ordenó a la entidad hacer el respectivo registro, para que pudiera gozar de los beneficios que de ello se derivan.

1. En la Sentencia T-333 de 2019, la Sala Octava de Revisión concedió el amparo del debido proceso administrativo al comprobar que “la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental [...] de la accionante y de su hijo ya que los actos administrativos (i)

desconocieron la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento que prevé la Ley 387 de 1997 [...] al fundamentar la negativa del registro en la ausencia de una relación con el conflicto armado, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley y (ii) realizaron un análisis genérico de la situación sin agotar algunos de los procedimientos para la búsqueda y obtención de información particular”¹¹⁸. Consecuencialmente, ordenó a la Unidad para las Víctimas la expedición de un nuevo acto administrativo que resolviera la solicitud de inclusión en el RUV.

1. Por medio de las sentencias T-068 y T-169 de 2019 la Corte analizó si la Unidad para las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso por negar la inclusión de los demandantes en el Registro Único de Víctimas a pesar de que, por el mismo hecho victimizante, había resuelto la inclusión de otros miembros de su familia y terceros afectados. En estas providencias se indicó que “la [Unidad para las Víctimas] como entidad estatal de orden nacional, tiene el deber constitucional de respetar el principio de igualdad en el ejercicio de sus funciones públicas. De ello se desprende que, sus actuaciones administrativas deben resolver con un mismo criterio, fundado en la Ley, los casos que comparten idénticas circunstancias de hecho. De lo contrario la Entidad transgrede el principio de igualdad al que está sujeta por mandato constitucional”¹¹⁹. En vista de lo anterior, la Corte indicó que se omitió un análisis de los elementos de contexto y la aplicación de los principios de buena fe, pro personae e in dubio pro víctima, los cuales habrían conducido a la inclusión de los accionantes en el RUV.

1. En suma, de acuerdo al marco jurídico y la jurisprudencia constitucional, el RUV es una herramienta administrativa en donde la inscripción no tiene efectos constitutivos de la calidad de víctima por ser un acto meramente declarativo; que debe contribuir a la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica; y permite, entre otras, la identificación de los destinatarios de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contempladas en la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, la inscripción en el RUV es un medio para garantizar el mínimo vital que se protege con la atención humanitaria, así como el derecho a la reparación integral que se materializa a través de las herramientas administrativas establecidas en la

Ley de Víctimas.

1. Ahora bien, dentro del proceso de verificación de los hechos victimizantes objeto de las solicitudes de inclusión en el RUV, la Unidad para las Víctimas deberá valorar la información contenida en la solicitud de registro, así como la recaudada a través de otros medios, teniendo en cuenta, de un lado, los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, y, de otro lado, los elementos jurídicos, técnicos y de contexto.

6. El derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV¹²⁰

1. El trámite que se adelanta para dar respuesta a una solicitud de inscripción en el RUV constituye una actuación administrativa. Por ello, debe aplicarse el artículo 29 de la Constitución en la medida en que el debido proceso rige todas las actuaciones judiciales y administrativas. Este derecho comprende el “conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo”¹²¹.

1. El derecho al debido proceso administrativo representa un límite al ejercicio del poder público y garantiza que las actuaciones del Estado, en todas sus manifestaciones, respeten los derechos de las personas, entre ellos, el de defensa y contradicción.

1. En el derecho al debido proceso administrativo se incorpora un deber de las autoridades de motivar con suficiencia sus decisiones. El deber de motivación evita posibles abusos o arbitrariedades de la entidad que profiere el acto administrativo, asegura las condiciones sustanciales y procesales para que el interesado ejerza la defensa de sus derechos al controvertir la decisión que le es desfavorable y hace posible que los funcionarios judiciales adelanten el control jurídico del acto¹²².

1. Ahora bien, este Tribunal ha recalcado que el deber de la Unidad para las Víctimas de motivar las decisiones que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV se encuentra reforzado por el artículo 42 del Decreto 4800 de 2011 (artículo 2.2.2.3.16. del Decreto compilador 1084 de 2015). Dicha norma establece que el acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, “[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión”, de manera que el administrado conozca las razones que la sustentan y cuente con los elementos de juicio suficientes para controvertirla¹²³. Ello implica que el funcionario no puede limitarse a negar la petición de la persona por la mera valoración de la declaración realizada para la inscripción, sino que su determinación debe sustentarse en material probatorio suficiente¹²⁴.

1. En la Sentencia T-333 de 2019, la Sala Octava de Revisión, a propósito del estudio de un caso que involucraba el hecho victimizante de desplazamiento forzado, señaló que la Unidad para las Víctimas tiene las obligaciones que a continuación se enuncian al momento de expedir los actos administrativos correspondientes, obligaciones que también aplican a otros casos de victimización:

“(i) Garantizar una aplicación correcta del derecho vigente en lo relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado.

(ii) Incorporar un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional.

(iii) Asegurar un examen previo en búsqueda de la verdad de lo ocurrido que permita adoptar una decisión fundada en la realidad.

(iv) Llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones”.

1. En la mencionada decisión, la Sala recordó las reglas que ha derivado la jurisprudencia

constitucional desde la Sentencia T-821 de 2007, que orientan la valoración de las solicitudes de inscripción y el modo en que debe motivarse una decisión al respecto, para ese momento en el Registro Único de Población Desplazada creado con fundamento en la Ley 387 de 1997, y que son extensibles al RUV.

1. Estos criterios se encuentran reflejados hoy en día en la Ley 1448 de 2011, y constituyen la interpretación constitucional adecuada para garantizar los derechos de las víctimas a obtener (i) respuestas humanitarias que, por su naturaleza, son de carácter inmediato pues están orientadas a garantizar el mínimo vital y la dignidad humana en condiciones extremas de sufrimiento; así como (ii) la reparación integral en sede administrativa, sin que las víctimas se vean sometidas a las estrictas condiciones que rigen la prueba en instancias judiciales¹²⁵. Es decir, el acceso al RUV no solo garantiza el debido proceso administrativo, sino otros derechos fundamentales de las víctimas a la atención, asistencia humanitaria y reparación integral. Las reglas son:

(i) La carga de la prueba en los relatos que se consideran contrarios a la verdad le corresponde a la Unidad para las Víctimas. Al momento de valorar los enunciados de la declaración, la Unidad debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En esos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en las circunstancias descritas.

(ii) Es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al hecho victimizante alegado. Si la Unidad para las Víctimas advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para efectos de rechazar la inclusión en el RUV, tiene que verificar que sí se trate de una incompatibilidad referida al hecho victimizante alegado y no a otros hechos accidentales o accesorios¹²⁶.

(iii) Es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho victimizante. Al momento de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar la ocurrencia del hecho victimizante que el solicitante describe, la Unidad para las Víctimas debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria del acaecimiento de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en la situación señalada.

(iv) Prohibición de negar la inscripción en el registro con fundamento en el desconocimiento de los hechos descritos. El desconocimiento de la Unidad para las Víctimas de los hechos descritos en la declaración no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento. En efecto, los hechos victimizantes pueden ir desde su notoriedad a nivel nacional hasta su reserva a ámbitos privados.

(v) Obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido victimizada. De acuerdo con el principio de favorabilidad, los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas que han sufrido violaciones con ocasión del conflicto armado interno o que se han visto obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia.

7. Derecho fundamental de petición

1. El artículo 23 de la Constitución consagra el derecho fundamental de petición, garantía que tiene toda persona de formular solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, organizaciones privadas¹²⁷ o personas naturales¹²⁸, en los términos definidos por el Legislador, por motivos de interés general o particular¹²⁹. Por su parte, la respuesta a la petición debe cumplir con los requisitos de (i) oportunidad; (ii) notificación¹³⁰

y (iii) resolución de fondo con claridad, precisión, congruencia y consecuencia¹³¹ con lo solicitado¹³². Sobre estos últimos conceptos, la Corte ha señalado lo siguiente:

“La respuesta debe ser (i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”¹³³ (resaltado propio).

1. En el marco del derecho de petición, la especial protección que debe garantizar el Estado a la población desplazada debe reflejarse en la diligencia de la respuesta y en el suministro de la “información, asesoría y acompañamiento necesario”¹³⁴ para obtener la tutela efectiva del derecho fundamental de petición y los otros derechos que puedan resultar comprometidos. En efecto, la Sala recuerda que la atención de esta población implica “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima (...)”¹³⁵ (resaltado propio). Según la Corte

“[la] atención adecuada a los derechos de petición de la población desplazada hace parte del mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes tienen tal condición, pues integra el derecho a ser reconocido, escuchado y atendido por el Estado, lo cual es inherente al principio de la dignidad humana, y por tal motivo, debe ser amparado con el fin de obtener por parte de las autoridades una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano, con base en un estudio sustentado del requerimiento, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición”¹³⁶.

1. Lo anterior no implica que la respuesta debe ser necesariamente positiva, pero sí que “los funcionarios y servidores públicos (deben) atender de modo especialmente cuidadoso las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”¹³⁷. Así, por ejemplo, cuando se reclama la protección al habeas data por parte de la población desplazada, las entidades públicas deben orientar a los solicitantes en el ejercicio de sus derechos e, incluso, les asiste el deber de “esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar las trabas que se prevean o detecten (...)”¹³⁸.

1. Así las cosas, la respuesta a una petición presentada por una persona en condición de vulnerabilidad debe ser clara, precisa, congruente y consecuente con lo solicitado y, en adición, exige especial diligencia por parte de las entidades, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen. Lo anterior, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, se concreta en la debida orientación y acompañamiento jurídico, para facilitar el ejercicio de sus derechos¹³⁹.

8. Carencia actual de objeto

1. La acción de tutela fue concebida como un mecanismo para la protección efectiva de los derechos fundamentales que son objeto de una amenaza o afectación actual. La Corte, en reiterada jurisprudencia¹⁴⁰, ha señalado que ante la desaparición de las circunstancias que dieron origen a la solicitud de tutela, esta pierde su eficacia y sustento, así como su razón de ser como mecanismo extraordinario y expedito de protección judicial.

1. En efecto, al desaparecer, entre otras circunstancias, el objeto jurídico sobre el que recaería la eventual decisión del juez constitucional, cualquier determinación que se pudiera

tomar para salvaguardar las garantías que se estimaban en peligro, se tornaría inocua y contradiría el objetivo que fue especialmente previsto para esta acción. Frente al particular, esta Corporación ha sostenido:

“(…) la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, se han modificado sustancialmente, de tal manera que ha desaparecido toda posibilidad de amenaza o de daño a los derechos fundamentales. Siendo la defensa de éstos la justificación y el propósito de esta forma expedita de administrar justicia constitucional en el caso concreto, ningún sentido tiene que el fallador imparta órdenes de inmediato cumplimiento en relación con unas circunstancias que pudieron configurarse en el pasado pero que, al momento de cumplirse la sentencia, no existen o, cuando menos, presentan características totalmente diferentes a las iniciales”¹⁴¹.

1. Es por ello que la doctrina constitucional ha desarrollado el concepto de “carencia actual de objeto”, que denota la imposibilidad material de protección de los derechos del accionante por sustracción de materia.

(i) Daño consumado. A partir de la vulneración ius-fundamental que venía presentándose, se ha consumado el daño o afectación que con la solicitud de tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez constitucional dé una orden al respecto¹⁴²:

“[E]l daño consumado supone que no es posible cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y, por ello, tan solo es procedente el resarcimiento del daño originado por la violación del derecho. En este escenario, esto es, la reparación del daño, ha dicho la Corte

que la acción de tutela resulta -por regla general- improcedente cuando al momento de la interposición de la acción de tutela el daño ya está consumado pues, como es conocido, la acción de tutela tiene una finalidad preventiva y no indemnizatoria”.

(ii) Fallecimiento del demandante. Si bien la Corte ha señalado que “la muerte del actor en el trámite de la tutela se acerca más a la categoría del daño consumado”¹⁴³, en otros pronunciamientos ha precisado que este supuesto solo se presenta cuando el deceso se genera por la vulneración o la consumación de la amenaza alegada en la tutela; por ejemplo, cuando se solicita la protección del derecho a la vida o a la integridad personal¹⁴⁴. Cuando la muerte ocurre por circunstancias diferentes, ha precisado que se debe valorar si la pretensión es de carácter personalísimo¹⁴⁵ o puede ser objeto de sucesión procesal¹⁴⁶ -si se proyecta sobre otras personas diferentes¹⁴⁷-. En el primer caso, se debe declarar la carencia actual de objeto “por fallecimiento del demandante”¹⁴⁸. En el segundo, “no hay carencia actual de objeto, pues el juez deberá emitir una decisión de fondo, en la que decida la vulneración alegada con respecto a los sucesores procesales reconocidos”¹⁴⁹ o de las personas sobre quienes se proyecta la decisión.

(iii) Hecho superado. Comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada -y que no de una orden judicial-, se superó la vulneración a los derechos fundamentales del actor¹⁵⁰, esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, cesó la afectación y resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la demandada ha dejado de desconocer (regulada en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991¹⁵¹).

(iv) Acaecimiento de una situación sobreviniente¹⁵². Se presenta en aquellos casos en los que, como producto del acaecimiento de una situación sobreviniente, que no necesariamente tiene origen en el obrar de la entidad accionada, la protección invocada ya no tiene lugar,

sea porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de la nueva situación, carece de objeto conceder el amparo solicitado.

1. No obstante lo anterior, ante la carencia actual de objeto (i) si bien no resulta viable emitir la orden de protección que se pretendía en la solicitud de tutela, es perentorio un pronunciamiento de fondo sobre el asunto, precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la presentación de la solicitud de tutela, en los casos en que la consumación del daño ocurre durante el trámite de la solicitud (en primera instancia, segunda instancia o en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional) o cuando -bajo ciertas circunstancias- se impone la necesidad del pronunciamiento por la proyección que pueda tener el asunto (artículo 25 del Decreto 2591 de 1991¹⁵³), o por la necesidad de disponer correctivos frente a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional; (ii) no es perentorio en los casos de hecho superado, acaecimiento de una situación sobreviniente, salvo cuando sea evidente que la providencia objeto de revisión debió haber sido decidida de una forma diferente (pese a no tomar una decisión en concreto, ni impartir orden alguna), “para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera”, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991¹⁵⁴. Igualmente, (iii) ante el fallecimiento del demandante, la Corte ha señalado que “en aquellos casos en los que se determine que la decisión del juez de instancia fue errada ‘debe procederse a revocar la providencia materia de revisión, aunque se declare la carencia actual de objeto, porque no es viable confirmar un fallo contrario al ordenamiento superior’”¹⁵⁵.

9. Los casos concretos: la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y al derecho de petición de los accionantes

9.1. Expedientes T-7.707.328 y T-7.714.971. Casos de los ciudadanos Julio César Jiménez Castro y María Obdulia Ortega García. La Unidad para las Víctimas negó la inclusión de los

demandantes en el RUV sin realizar un análisis técnico ni de contexto suficiente

1. La Unidad para las Víctimas resolvió no incluir a los demandantes en el Registro Único de Víctimas, con fundamento en que la declaración presentada por ellos no permitió concluir con “certeza” que los hechos victimizantes ocurrieron con ocasión del conflicto armado. Igualmente, indicó que la narración realizada no permitía evidenciar con “claridad” la injerencia de “los grupos armados” y su actuación con motivos ideológicos o políticos. Así las cosas, la entidad se restringió a negar la inclusión con base en información genérica y en las declaraciones presentadas, desconociendo que existían elementos importantes que alertaban sobre la necesidad de un mayor trabajo investigativo y la aplicación de los elementos encontrados en el caso concreto. El estudio de que dan cuenta los siguientes párrafos permite evidenciar que la entidad debió evaluar elementos técnicos y de contexto adicionales a los analizados para motivar de manera suficiente la decisión¹⁵⁶.

1. Así, por ejemplo, en el primer caso¹⁵⁷, se observa que el accionante es soldado profesional retirado de las fuerzas militares, presuntamente amenazado por grupos al margen de la ley por ser “informante” del gobierno; ya había sido víctima de desplazamiento forzado desde el mismo lugar años atrás¹⁵⁸ cuando, por diferentes amenazas que se materializaron en el homicidio de su hermano, fue obligado a abandonar su lugar de residencia, dejando a su familia y a su trabajo. Incluso, la misma entidad accionada reconoció a su hermano y a su madre como víctimas del conflicto armado por el delito de homicidio¹⁵⁹. En el segundo caso, la misma entidad demandada señaló que en la zona donde presuntamente ocurrieron los hechos victimizantes narrados por la accionante y para la época por ella mencionada en la declaración, se consolidaron grupos de autodefensas “los cuales, en su afán por apropiarse de territorios estratégicos, entran en confrontación con la subversión”¹⁶⁰.

1. A pesar de lo anterior, los actos administrativos cuestionados incorporaron una investigación genérica sobre los hechos y no reflejaron un análisis detenido y cuidadoso de

los diversos elementos de contexto pertinentes y su relación específica con los casos concretos, los cuales, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, hubieran permitido identificar mayores circunstancias de tiempo, modo y lugar, en que ocurrieron los hechos¹⁶¹. Este estudio es necesario para establecer si se presentaba una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011. En contraste, la falta de motivación es tan evidente que, en las resoluciones bajo estudio, la entidad se concentró en descartar la inclusión de los demandantes afirmando que la declaración no generaba certeza sobre la relación con el conflicto armado existente en la zona donde presuntamente acaecieron los hechos, a pesar de reconocer que en estos lugares existían situaciones asociadas al conflicto.

1. Es importante resaltar que en la sentencia en cita (T-067 de 2020), a partir de lo referido en el acápite del “concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011”, la Sala recordó que este Tribunal ha adoptado una concepción amplia del concepto de conflicto armado, en aras de reconocer la complejidad real e histórica que ha caracterizado la confrontación interna colombiana y garantizar una atención a las víctimas que asegure el goce efectivo de sus derechos. Adicionalmente, recordó que la Corte ha reconocido la existencia de “zonas grises” en las que no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado interno. En dichos eventos, es necesario realizar un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, teniendo en consideración distintos factores del contexto de la confrontación interna. De tal forma, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011. Ese análisis, necesario para identificar las distintas dinámicas de violencia en los lugares donde se generaron los presuntos hechos victimizantes alegados por los demandantes está ausente en las decisiones de la Unidad para las Víctimas objeto de estudio, en donde, más bien, parece que se le traslada la carga probatoria a quienes afirman ser víctimas del conflicto armado interno, con desatención de los principios de buena fe y favorabilidad¹⁶².

1. Además, en la motivación de los actos administrativos, la Unidad para las Víctimas se restringió al concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011, omitiendo valorar las

otras formas de victimización previstas en la Ley 387 de 1997¹⁶³ que plantea una visión más amplia sobre este concepto a partir del hecho victimizante del desplazamiento forzado, el cual puede causarse por la violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (supra 90-92 y 101). En efecto, la motivación se limitó al concepto de víctima relacionado exclusivamente con el conflicto armado interno, desconociendo la obligación de evaluar dicha categoría también a partir de la concepción dispuesta en la Ley 387 de 1997 en favor de la población desplazada. Es decir, no solo por hechos relacionados con el conflicto armado sino con “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” (art. 1, Ley 387 de 1997). Lo anterior, tuvo una implicación directa en el análisis de los elementos técnicos y de contexto que, de forma incipiente, se ocuparon de establecer si los hechos narrados por los accionantes se enmarcaban en el conflicto armado interno.

1. En síntesis, la Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes porque: (i) realizó un análisis generalizado de los casos sin acudir a los elementos técnicos y de contexto propios de cada caso concreto; (ii) omitió desplegar un trabajo investigativo suficiente que permitiera disipar las dudas sobre la relación entre los presuntos hechos victimizantes con el conflicto armado; (iii) desconoció el alcance del concepto de conflicto armado que exige analizar la existencia “zonas grises” y estudiar la procedencia de la inclusión a la luz de los principios de buena fe y favorabilidad; y (iv) se restringió al concepto de víctima contemplado en la Ley 1448 de 2011, sin tener en cuenta aquel regulado en la Ley 387 de 1997, en relación con la población víctima de desplazamiento forzado.

1. En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de instancia, dejará sin efectos las resoluciones emitidas por la Unidad de Víctimas y ordenará dictar nuevos actos administrativos en los cuales se apliquen las consideraciones expuestas.

9.2. Expedientes T-7.734.241 y T-7.734.142. Casos de las ciudadanas Lesly Liliét Pinzón Barros y Jackeline Arboleda Urrutia. La Unidad para las Víctimas negó la inclusión de las demandantes en el RUV a pesar de que por los mismos hechos victimizantes incluyó a sus familiares, lo que supuso un trato diferenciado sin justificación

T-7.734.241

Lesly Liliét Pinzón Barros, demandante

Señoras Felicia Epinayu y Remedios Barros Ballesteros, familiares de la demandante

La accionante presentó la declaración el 6 de marzo de 2017 ante la personería de Uribía, la Guajira. Según manifestó, residía en dicho municipio y el 1º de septiembre de 2003 “nos llamaron para avisarnos que mi hermano Nicolás, lo habían matado (...) muy temprano nos fuimos, nos fuimos de allí porque nos daba miedo”.

La señora Felicia Epinayu presentó la declaración el 6 de marzo de 2017, ante la personería municipal de Uribía, la Guajira. Según indicó, el 1º de septiembre de 2003, “llegaron unos sobrinos a avisarme que habían matado a mi sobrino Nicolás Arnulfo Barros Ballesteros (...). Nos fuimos para Maicao por miedo, porque decían que esos señores regresarían (...)”¹⁶⁴.

La señora Remedios Barros Ballesteros, en declaración presentada el mismo día, ante igual entidad, indicó que el 1º de septiembre de 2003 “llegaron con la noticia que habían matado a mi hermano (...) nos fuimos por miedo, porque decían que si regresaban nos mataban (...)”¹⁶⁵.

La Unidad para las Víctimas afirmó que si bien en la zona existe presencia de grupos armados: (i) los hechos narrados parecieran estar relacionados con conflictos personales; (ii) los móviles declarados no obedecen a los empleados por los actores del conflicto de la zona;

y (iii) no es claro que mediaran motivos ideológicos o políticos.

La Unidad para las Víctimas tuvo en consideración que: (i) para septiembre de 2003, en Uribí, La Guajira, “los hechos violentos correspondían a la presencia de grupos armados al margen de la ley, que con su actuar materializaban de forma sistemática y permanente hechos victimizantes como los descritos, en el cual se denota un *modus operandi* ejercido dentro de la comunidad”; se debe aplicar (ii) un enfoque diferencial, porque las solicitantes pertenecían a una comunidad indígena; así como el (iii) criterio de igualdad, porque la señora Clara Barros Ballesteros fue incluida en el RUV por los mismos hechos.

T-7.734.142

Jackeline Arboleda Urrutia, demandante

Señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia, abuela de la demandante

La accionante presentó la declaración el 15 de marzo de 2018, ante la personería municipal de Bugalagrande, Valle del Cauca. Según indicó, fue víctima de desplazamiento el 15 de junio de 2016, por lo cual tuvo que abandonar el municipio (corregimiento de Palla Arriba). Señaló que, “me ganaba el sustento vendiendo minutos (...) llegaron unos hombres (...) que tenía que darles vacuna (...) yo me asusté mucho y nos tocó irnos (...)”.

La mencionada ciudadana presentó la declaración el 15 de marzo de 2018, ante la personería municipal de Bugalagrande, Valle del Cauca. Según indicó, fue víctima de desplazamiento el 15 de junio de 2016, por el cual tuvo que desplazarse del corregimiento de Palla Arriba, debido a que “llegaron unos hombres (...) llegaron diciéndole a mi nieta que tenía que dar la vacuna si quería continuar trabajando allí (...) ellos la cogieron y la amenazaron () me tocó irme (...)”¹⁶⁶.

La Unidad para las Víctimas afirmó que, al estudiar el caso de la demandante, no se evidencia que, junto con su núcleo familiar, “hayan sufrido una situación desfavorable jurídicamente relevante a causa de una agresión generada en el marco del conflicto armado interno”.

La Unidad para las Víctimas tuvo en consideración que para la época en que ocurrieron los hechos existía presencia de grupos armados en el Valle del Cauca y, particularmente, en Bugalagrande, los cuales afectaron la integridad de los habitantes¹⁶⁷.

1. La Sala no observa una motivación suficiente que justifique el trato diferenciado entre los demandantes y los miembros de su núcleo familiar. La Corte debe insistir en que “la [Unidad para las Víctimas] como entidad estatal de orden nacional, tiene el deber constitucional de respetar el principio de igualdad en el ejercicio de sus funciones públicas. De ello se desprende que sus actuaciones administrativas deben resolver con un mismo criterio, fundado en la Ley, los casos que comparten idénticas circunstancias de hecho. De lo contrario la Entidad transgrede el principio de igualdad al que está sujeta por mandato constitucional”¹⁶⁸. El cumplimiento de esta obligación es de especial relevancia porque la decisión asumida no solo impide el acceso a las ayudas estatales necesarias para que estas personas logren superar el grave estado de vulnerabilidad e indefensión, sino que, además, genera una discriminación negativa al interior de un mismo núcleo familiar.

1. En las consideraciones realizadas por la Unidad para las Víctimas también se desconocieron los principios de buena fe y pro personae. En el primer caso, la Unidad para las Víctimas hizo énfasis en que los móviles declarados por la demandante no obedecieron a los usualmente empleados por los grupos armados al margen de la ley, a pesar de que, se insiste, la entidad había incluido a los familiares de la demandante en el RUV, afectados por los mismos hechos victimizantes, indicando que, en el año 2003 grupos guerrilleros desplegaron actuaciones que afectaron a la población. En el segundo caso, la entidad afirmó no observar que la accionante hubiera “sufrido una situación desfavorable jurídicamente relevante a causa de una agresión generada en el marco del conflicto interno”¹⁶⁹. Esta afirmación desconoce el alcance de la protección especial que exigen las víctimas y puede considerarse una revictimización, por desconocer la gravedad que implica el desplazamiento forzado, un delito que obliga a las personas a abandonar su lugar de residencia por amenazas directas contra su vida y seguridad personal, que flagela directamente la dignidad humana.

1. Las consideraciones realizadas por la Unidad para las Víctimas desconocen, además, las funciones que le competen al realizar un análisis técnico y de contexto suficiente que, en el presente asunto, exigía determinar por qué el estudio de los casos de las demandantes no arrojó las mismas conclusiones que el de sus familiares y la razón para cambiar su apreciación de los hechos. En contraste, las consideraciones expuestas en los actos administrativos parecieran desconocer no solo las labores investigativas que le correspondían, sino la carga de la prueba. Esta situación tiene repercusiones directas sobre población de especial protección constitucional. En el primer caso, la demandante pertenece a la comunidad indígena Wayuu y, en el segundo, se observa que la accionante tiene escasos recursos económicos pues, como ella indica, dependía de la “venta de minutos” antes del desplazamiento.

1. Así las cosas, la Sala observa que los actos administrativos emitidos por la Unidad para las Víctimas no fueron motivados de manera suficiente, además de que desconocieron la garantía a un trato igual ante circunstancias fácticas análogas, porque: (i) no tuvo en consideración en el análisis técnico ni de contexto que sus familiares ya habían sido incluidos en el RUV por los mismos hechos victimizantes; (ii) desconoció los principios de buena fe y pro personae en el análisis de las declaraciones; y, finalmente, (iii) trasladó la carga de la prueba a las demandantes, sin tener en consideración su condición de vulnerabilidad. En este caso, a diferencia del anterior, es procedente ordenar directamente la inclusión en el RUV, teniendo en consideración que las demandantes fueron expuestas exactamente a los mismos hechos victimizantes que sus familiares.

1. Así las cosas, la Sala revocará las decisiones de instancia, dejará sin efectos las resoluciones emitidas por la Unidad de Víctimas y ordenará incluir a las demandantes en el RUV.

9.3. Expediente T-7.707.414. Caso de la señora Rosmina Zabaleta Londoño. La Unidad para las Víctimas trasladó la carga de la prueba a la demandante

1. La Unidad para las Víctimas negó la inclusión de la demandante en el RUV con fundamento en que los hechos narrados en la declaración, atinentes al homicidio de su hijo y al desplazamiento de su lugar de residencia, no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, pues no se logró probar con “certeza” la relación con el conflicto armado. Sin embargo, reconoció que, en la zona donde presuntamente ocurrieron los hechos, existían problemas de orden público por la presencia del grupo armado “Caparrapos”.

1. La Sala insiste en que la carga de la prueba se encuentra invertida. No era la demandante la que tenía el deber de demostrar la ocurrencia de los hechos victimizantes y aportar las pruebas para identificar al autor. Una vez recibida la declaración para la inscripción en el RUV, la Unidad para las Víctimas tenía la carga de la prueba¹⁷⁰ y, para ello, debió realizar “consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes”¹⁷¹. Para la Corte, “es la [Unidad para las Víctimas] quien tiene a su cargo demostrar de manera suficiente que el hecho victimizante que declara la víctima no ocurrió o definitivamente no tiene una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. El cumplimiento de este deber se encuentra además en armonía con el principio de buena fe que le da credibilidad a la declaración coherente de la víctima”¹⁷².

1. Los anteriores lineamientos son de especial relevancia en el caso concreto, ya que entre las entidades que pueden ser consultadas gracias a la Red Nacional de Información se encuentra la Fiscalía General de la Nación. No obstante, la demandante tuvo que acudir directamente a esta entidad para suplir la ausencia de carga probatoria advertida por la Unidad para las Víctimas. Gracias a su gestión, el 27 de mayo de 2019, la Fiscalía Especializada 64, adscrita a la Dirección Especializada contra Organizaciones Criminales certificó que el hijo de la accionante, señor Yeider Salcedo Sabaleta, había sido víctima de homicidio por hechos ocurridos en el municipio de Caucasia, Antioquia, el 11 de mayo de 2018, “por un grupo ilegal autodenominado ‘Caparrapos’- frente Virgilio Peralta Arenas”¹⁷³.

En el mismo documento se indicó que “por el hecho en mención y su pertenencia al grupo armado indicado, fue condenado el señor Hernán Darío [Jaramillo Avilés]”¹⁷⁴.

1. La Unidad para las Víctimas tampoco tuvo en consideración esta información al resolver la revocatoria directa mediante la Resolución 201903484 del 19 de junio de 2019 a pesar de que, se insiste, pudo acceder a ella mediante la Red Nacional de Información y, según informó la accionante y no fue desvirtuado por la entidad, la prueba fue debidamente allegada. Según dispone el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, la revocatoria directa procede cuando los actos administrativos se opongan a la Constitución o a la ley, no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. En criterio de la Sala, resulta contrario a la Constitución y al marco legal atrás mencionado no solo la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo y el desconocimiento de la carga probatoria que le asiste a la entidad, sino exponer a la demandante, presunta víctima de desplazamiento forzado y del homicidio de su hijo, a realizar trámites técnicos y extensos a pesar de la urgencia que tiene en acceder a la asistencia estatal. En este caso, la no inclusión en el RUV sin aparentes razones válidas genera un agravio injustificado a la demandante, por impedirle acceder a la ayuda que requiere en su condición de víctima. En adición, la actuación de la entidad contradice el interés público y social, consistente en garantizar asistencia, atención y protección a las víctimas de la violencia generalizada y, particularmente, a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas del conflicto armado. Por consiguiente, la Sala evidencia que existen razones para dejar sin efecto la resolución de la entidad, que negó la inclusión en el RUV de la demandante y aquella mediante la cual no accedió a la revocatoria directa.

1. Finalmente, en relación con la afirmación genérica de la entidad accionada, consistente en que no existe “certeza” de que los hechos manifestados por la demandante se relacionen con el conflicto armado, la Sala debe insistir, conforme se desarrolló in extenso en la revisión de los primeros casos, en que la Unidad para las Víctimas debe (i) realizar un análisis técnico, de contexto y agotar las correspondientes labores de investigación en cada caso concreto;

(ii) tener en consideración una concepción amplia del concepto de conflicto armado, sin descuidar la posible existencia de “zonas grises”; en estos casos, es necesario realizar un ejercicio de valoración y ponderación de distintos factores del contexto para determinar si el hecho guarda o no una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno; (iii) considerar el concepto de víctima del conflicto armado interno regulado en la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y el de víctima de desplazamiento forzado de que trata la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”; así como (iv) aplicar los principios de buena fe y favorabilidad en la solicitud presentada.

1. En consecuencia, la Sala revocará la decisión de instancia, dejará sin efectos las resoluciones emitidas por la Unidad para las Víctimas y ordenará dictar un nuevo acto administrativo en el cual se apliquen las consideraciones expuestas y se tenga en cuenta la certificación emitida por la Fiscalía General de la Nación en relación con el homicidio del señor Yeider Salcedo Sabaleta.

9.4. Expediente T-7.725.109. Caso de la señora María Concepción Marín Foronda. Se configura la carencia actual de objeto por fallecimiento de la demandante

1. La Unidad para las Víctimas negó la inclusión de la demandante en el RUV por el hecho victimizante del homicidio de su hijo, el señor Gustavo Ruiz Marín. La entidad indicó que “no cualquier hecho victimizante ocurrido como consecuencia de enfrentamientos se enmarcan en el Derecho Internacional Humanitario situación que en el presente caso no es posible evidenciar”¹⁷⁵. En efecto, según indicó, “la narración de los hechos y los documentos aportados denotan que el hecho victimizante ocurrió mientras [el hijo de la demandante] cumplía sus funciones”. Así las cosas, según precisó la Unidad, al analizar “la declaración

presentada y los hechos narrados (...), estos no se encuadran en una infracción al DIH al haber sido una situación que respetó los principios de distinción y proporcionalidad, así como tampoco se presentan elementos para considerarse un ataque indiscriminado; igualmente, dentro del mismo no se presentó la utilización de armas prohibidas y no existía estado de indefensión”¹⁷⁶.

1. En el presente caso, la acción de tutela carece de objeto para tramitar la solicitud de amparo destinada al reconocimiento de la demandante como víctima del conflicto armado, debido a su fallecimiento en el transcurso del proceso de tutela.

1. La tutela tuvo como causa la solicitud de ser reconocida como víctima del conflicto armado, debido al homicidio de su hijo, soldado profesional del Ejército Nacional, en circunstancias que, en su criterio, se ajustaban a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011¹⁷⁷. En el transcurso del trámite de tutela, la Sala constató el fallecimiento de la accionante. Así las cosas, son aplicables las consideraciones expuestas supra (título 8). De conformidad con estas, en el presente caso no se aprecia que la accionante hubiere solicitado el reconocimiento de la condición de víctima a favor de otros familiares de su hijo, como tampoco anexó la declaración en la cual pudiera evidenciarse la existencia de personas que pudieran acceder a ese reconocimiento¹⁷⁸.

1. En consecuencia, ante la estrecha relación que existía entre la demandante y el objeto de la solicitud, relacionada con el reconocimiento personal como víctima, y la ausencia de elementos que permitan considerar que los efectos de la decisión se extienden sobre otras personas, se debe declarar la carencia actual de objeto por fallecimiento de la accionante.

9.5. Expedientes T-7.742.182 y T-7.742.205. Caso de los ciudadanos Luis Eduardo Londoño Morales y Liset Yurany Pérez Agudelo. La Unidad para las Víctimas no respondió de fondo la solicitud dirigida al reconocimiento de la indemnización administrativa y otros derechos

1. La Unidad para las Víctimas respondió las solicitudes presentadas por los demandantes con el fin de acceder a la indemnización administrativa y a los demás derechos asociados a la reparación integral, a la verdad y a la justicia. En la respuesta, la entidad indicó que no era posible acceder a la solicitud debido a que los accionantes era víctimas de la violencia generalizada y no del conflicto armado. Sin embargo, como víctimas de desplazamiento forzado, eran titulares de derechos de asistencia, atención y protección. Igualmente, indicó que los demandantes tenían la posibilidad de actualizar la información registrada en el RUV.

1. La Sala observa que con la respuesta dada por la Unidad para las Víctimas se resolvieron parcialmente las peticiones de los demandantes. Para negar la indemnización administrativa, la entidad accionada se limitó a manifestar que ellos se encontraban registrados como víctimas de la violencia generalizada y no en razón al conflicto armado interno, sin explicar las causas que motivaron esa clasificación. En los Autos 119 de 2013 y 373 de 2016, la Corte hizo énfasis en que ese registro debe atender a un estudio pormenorizado en el que se analice la conexión cercana y suficiente entre los hechos que ocasionaron el desplazamiento forzado con el conflicto armado. Por ende, una respuesta clara, suficiente y precisa debió dar cuenta de ese análisis, de tal manera que los accionantes tuvieran certeza sobre los motivos por los cuales no les asistía el derecho a la indemnización administrativa y, en caso de requerirlo, presentar los recursos de ley, con elementos de juicio suficientes.

1. En adición, no se observa que la Unidad para las Víctimas hubiera cumplido con la obligación de orientar a los demandantes en el ejercicio de sus derechos, a pesar de que se trataba de víctimas de desplazamiento forzado y, por ende, merecían un acompañamiento estatal especial. En cumplimiento de esta obligación, la entidad debió, por ejemplo, informar si existía o no posibilidad de corregir o rectificar la clasificación en el Registro Único de Víctimas y los mecanismos existentes para el efecto. Igualmente, debió informar a los demandantes, en un lenguaje claro y accesible, sobre los derechos de los cuales eran titulares en razón a la atención, asistencia y protección integral y no limitarse a enunciarlos,

como se hizo en este caso.

1. Finalmente, es importante aclarar que la Sala no puede ordenar directamente el pago de la indemnización administrativa, como requiere el ciudadano Luis Eduardo Londoño Morales. Actualmente, este, en efecto, se encuentra registrado como víctima de la violencia generalizada y no se observa que él hubiera solicitado a la Unidad para las Víctimas cambiar dicha clasificación.

1. En consideración de todo lo anterior, la Sala revocará las decisiones de instancia, amparará el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordenará a la Unidad para las Víctimas responder de fondo la solicitud de los demandantes.

9.6. Síntesis de la decisión

1. En cuanto al derecho a la igualdad, en dos de los casos acumulados, la Sala constató que la Unidad para las Víctimas negó la inclusión de las demandantes en el RUV a pesar de que por los mismos hechos victimizantes incluyó a sus familiares, lo que supuso un trato diferenciado sin justificación.

1. Respecto al derecho de petición, la Sala evidenció que la Unidad para las Víctimas no dio una respuesta de fondo, clara, precisa ni suficiente. Se limitó a indicar que los demandantes no tenían derecho a la indemnización administrativa por no ser víctimas del conflicto armado interno, sino de la violencia generalizada. La entidad debió explicar a los accionantes el motivo por el cual se encuentran así clasificados, si existen mecanismos para solicitar la rectificación de esa información en caso de que lo desearan, así como los derechos de los

que son titulares como víctimas de la violencia generalizada, los mecanismos para ejercerlos y las autoridades competentes para garantizarlos.

1. Finalmente, en uno de los casos, la Sala constató la carencia actual de objeto por fallecimiento de la demandante.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ordenada en el proceso mediante el Auto del 21 de agosto de 2020.

SEGUNDO.- En los expedientes T-7.707.328 y T-7.714.971, REVOCAR las sentencias dictadas el 25 de septiembre de 2019 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Familia de Puerto Carreño, Vichada, y el 22 de agosto de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto, Nariño, en los cuales se resolvió declarar improcedente la tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de los ciudadanos Julio Cesar Jiménez Castro y María Obdulia Ortega García.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS, en el expediente T-7.707.328, las resoluciones 2014-483888

del 29 de mayo de 2014, 2014-483888R del 16 de enero de 2017 y 201825280 del 15 de mayo de 2018; y en el expediente T-7.714.971, las resoluciones 2017-37912 del 28 de marzo de 2017, 2017-37912R del 28 de agosto de 2017 y 201818189 del 20 de abril de 2018. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad para las Víctimas que, en el término de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, expida nuevos actos administrativos que resuelvan las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas de los accionantes.

En los nuevos actos administrativos, que serán susceptibles de los recursos dispuestos en la ley, la Unidad para las Víctimas deberá realizar una nueva evaluación en la se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si los accionantes se encuentran o no comprendidos en los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 (teniendo en cuenta que los hechos podrían enmarcarse en de lo que jurisprudencialmente se ha entendido como una “zona gris”); o en la Ley 387 de 1997. Para el efecto, (ii) deberá apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, dando aplicación a los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad. En el caso particular del señor Julio César Jiménez Castro, deberá tener en consideración (iii) las resoluciones mediante las cuales resolvió incluir a sus familiares en el RUV y los elementos de apoyo para el registro¹⁷⁹.

CUARTO.- En los expedientes T-7.734.241 y T-7.734.142, REVOCAR las sentencias dictadas el 25 de septiembre de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Riohacha, La Guajira, y el 11 de octubre de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, Valle del Cauca, mediante las cuales se resolvió negar la acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la igualdad de Lesly Liliet Pinzón Barros y Jackeline Arboleda Urrutia.

QUINTO.- DEJAR SIN EFECTOS, en el expediente T-7.734.241 las resoluciones 2017-88125 del 28 de julio de 2017, 2017-88125R del 3 de julio de 2019 y 201905838 del 15 de agosto de

2019; y, en el expediente T-7.734.142, la Resolución 2018-44736 del 25 de junio de 2018. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad para las Víctimas que, en el término de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, incluya a las señoras Lesly Lilieth Pinzón Barros y Jackeline Arboleda Urrutia en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, en las mismas condiciones que fueron incluidas sus familiares: en el primer caso, las señoras Felicia Epinayu, Gala Barros Ballesteros y Remedios Barros Ballesteros¹⁸⁰. En el segundo, la señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia¹⁸¹.

SEXTO.- En el expediente T-7.707.414, REVOCAR la Sentencia dictada el 26 de agosto de 2019 por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, Antioquia, en la cual se resolvió declarar improcedente la tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la ciudadana Rosmina Zabaleta Londoño.

SÉPTIMO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 2019-1223 del 1 de febrero de 2019 y 201903484 del 19 de junio de 2019. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad para las Víctimas que, en el término de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la accionante.

En el nuevo acto administrativo, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, la Unidad para las Víctimas deberá realizar una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si la accionante se encuentra o no comprendida en los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 (teniendo en cuenta que los hechos podrían enmarcarse en de lo que jurisprudencialmente se ha entendido como una “zona gris”); o por la Ley 387 de 1997. Para el efecto, (ii) deberá apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, dando aplicación a los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad. Igualmente, deberá tener en consideración

(iii) la certificación emitida por la Fiscalía Especializada 64, adscrita a la Dirección Especializada contra Organizaciones Criminales, según la cual el señor Yeider Salcedo Sabaleta, hijo de la demandante, fue víctima de homicidio por hechos ocurridos en el municipio de Caucasia, Antioquia, el 11 de mayo de 2018, “por un grupo ilegal autodenominado ‘Caparrapos’ – frente Virgilio Peralta Arenas”¹⁸².

OCTAVO.- En el expediente T-7.725.109, REVOCAR las sentencias del 13 de septiembre de 2019 del Juzgado Promiscuo de Familia de Andes, Antioquia, y del 4 de octubre de 2019, del Tribunal Superior de Antioquia, Sala de Decisión Civil de Familia, que negaron la acción de tutela. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por fallecimiento de la demandante.

NOVENO.- En los expedientes T-7.742.182 y T-7.742.205 REVOCAR las sentencias del 30 de octubre de 2019 del Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín, Antioquia, -en el primer caso-, y del 9 de septiembre de 2019 del Juzgado Veinte Administrativo Oral del Circuito de Medellín, Antioquia, y del 16 de octubre de 2019 del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, por medio de las cuales se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado por Luis Eduardo Londoño Morales y Liset Yurany Pérez Agudelo.

DECIMO.- ORDENAR a la Unidad para las Víctimas responder de fondo las solicitudes presentadas por Luis Eduardo Londoño Morales el 12 de septiembre de 2019 y por Liset Yurany Pérez Agudelo el 30 de julio de 2019. Para ello, teniendo en consideración los autos 119 del 2013 y 373 de 2016 emitidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, deberá: (i) explicar de manera detenida y en un lenguaje claro y accesible las razones por las cuales ellos se encuentran clasificados como víctimas de desplazamiento forzado por la violencia generalizada y no por el conflicto armado; (ii) brindar una orientación precisa sobre si pueden solicitar la rectificación de esa clasificación y los mecanismos para hacerlo, así como (iii) especificar los derechos de los cuales son titulares actualmente, en qué

consiste cada uno de ellos, la manera en que pueden ejercerlos y las autoridades encargadas de garantizarlos.

ONCEAVO.- Por Secretaría General LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver oficio del 6 de marzo de 2015, radicado 20157204975521, emitido por la Unidad para las Víctimas. Expediente T-7.707.328, Cuad. 1, fl 11.

2 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 16.

3 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl. 18.

4 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 13.

5 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 20.

6 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fls 30-32.

7 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fls 40.

8 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 32.

9 Expediente T-7.714.971, Cuad. 2, fls. 29-33.

10 Expediente T-7.714.971, Cuad. 2, fls, 10-13.

11 Expediente T-7.714.971, Cuad. 2, fl. 41.

12 Expediente T-7.714.971, Cuad. 2, fls. 19-28.

- 14 Expediente T-7.714.971, Cuad. 2, fls. 44 y 45.
- 15 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 8-10.
- 16 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 11-14.
- 17 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 20-24.
- 18 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 26-28.
- 19 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 42-52.
- 20 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 53-63.
- 21 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 15-19.
- 22 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 37-41.
- 23 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 29-32.
- 24 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fl. 31.
- 25 Expediente T-7.734.241. Cuad. 2, fls. 87-95.
- 26 Resolución 2018-39191. Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fls. 13 y 14.
- 27 Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fls. 11 y 12.
- 28 Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fl. 11.
- 29 Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fls. 15-20.
- 30 Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fls. 36-40.
- 31 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 11.
- 32 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 12.
- 33 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl 18.

- 34 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fls. 16-17.
- 35 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fls. 21-24.
- 36 Expediente T-7.707.328, Cuad. 2, fl. 22.
- 37 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fls. 10-14.
- 38 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fl. 13.
- 39 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fls. 17-21.
- 41 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fls. 37 y 38.
- 42 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fls. 39-45.
- 43 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fl. 44.
- 44 Expediente T-7.725.109, Cuad. 1, fls. 3-12.
- 45 Expediente T-7.725.109, Cuad. 2, fls. 49-50.
- 46 Expediente T-7.742.182. Cuad. 2, fl. 12.
- 47 Expediente T-7.742.182. Cuad. 2, 1-2.
- 48 Expediente T-7.742.182. Cuad. 2, fls. 15-19.
- 49 Expediente T-7.742.205. Cuad. 2, fls. 6-7.
- 50 La tutela fue presentada el 27 de agosto de 2019.
- 51 Expediente T-7.742.205, Cuad. 2, fls. 12-18.
- 52 Expediente T-7.742.205, Cuad. 2, fls. 21-31.
- 53 Expediente T-7.742.205, Cuad. 2, fl. 23.
- 54 Expediente T-7.742.205, Cuad. 2, fls. 41-47.

55 Expediente T-7.742.205, Cuad. 2, fl. 32.

56 Expediente T-7.707.328, Cuad. 1, fls. 23-29.

57 A saber: (i) situaciones enmarcadas en el conflicto armado interno colombiano; (ii) que la situación narrada tenga relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado; (iii) si las situaciones de desplazamiento forzado se dieron como consecuencia de violencia generalizada; (iv) la oportunidad de la declaración; (v) la verificación de los hechos a partir de elementos de contexto y técnicos. Igualmente, señaló que el procedimiento de valoración se encuentra consignado en los artículos 156 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.2.3.2 y siguientes del Decreto 1084 de 2016.

58 (i) En relación con la señora Ana Mariela Castro de Jiménez: conforme al estudio de los elementos de contexto, se determinó que los hechos narrados por la accionante pudieron haber ocurrido en el marco del conflicto armado interno, razón por la cual se dio su inclusión en el RUV; (ii) en relación a la señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia: se afirmó que “una vez realizada la ponderación de los elementos técnicos, jurídicos y de contexto con que se contaba en el caso, se logró determinar que era viable reconocer la inclusión del hecho victimizante”. Se estableció que presentó su declaración de manera individual; por tanto, no hubo forma de relacionarla con su nieta. Adicionalmente, se indicó que dados los hechos narrados por la señora Melva, ésta fue incluida por el hecho de desplazamiento, en el marco de violencia generalizada, mientras que en el análisis del caso de la señora Jakeline Arboleda Urrutia se acudió a un enfoque relacionado con las dinámicas del conflicto armado, sin poder determinar que los hechos narrados se causaron en dichas dinámicas del conflicto interno. Se indicó que la señora Jakeline tenía la posibilidad de presentar los recursos judiciales procedentes, pero no lo hizo, acudiendo directamente a la acción de tutela; (iii) respecto de las señoras Gala Barros, Remedios Barros y Felicia Epinayu, afirmaron que la diferencia de inclusión de las mencionadas respecto de la señora Lesly Lilieth Pinzón Barros “radica en que al analizar el análisis particular de la situación descrita por la declarante, no se logró determinar que los hechos narrados se enmarcaran de manera específica entre los patrones de victimización y las dinámicas de violencia presentes en la zona para la época de los hechos”.

59 Expediente T-7.725.109, cuad.1, fl. 15.

60 Si bien, los demandantes enlistan diferentes derechos adicionales al debido proceso administrativo, la Sala concentrará su análisis de manera principal en este porque los hechos, las peticiones y las pruebas que se describen en el acápite de antecedentes, hacen posible concluir que es prima facie el principal derecho vulnerado; además, de acreditarse esta, de su protección dependerá la garantía de los demás derechos alegados.

61 Expedientes T-7.742.182 y T-7.742.205.

62 Expedientes T-7.707.328, T-7.707.414, T-7.714.971, T-7.734.142 y T-7.734.241.

63 Expediente T-7.734.142 y T-7.734.241.

64 Expedientes T-7.742.182 y T-7.742.205.

65 Expediente T-7.725.109.

66 El artículo 86 Superior establece que la tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que dicha acción “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”. La tutela fue presentada por la demandante en nombre propio.

67 De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991.

68 Según la Ley 1448 de 2011, artículo 154 y el Decreto 4800 de 2011, artículo 17, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad responsable del Registro Único de Víctimas.

69 El inciso 5° del artículo 86 establece que la tutela también procede, en los casos que señale el legislador, contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos, o cuando afecten el interés colectivo, o respecto de quienes el accionante se halle en estado de indefensión o de subordinación.

70 Cfr., al respecto, lo dispuesto en los arts. 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991 y, entre otras, la Sentencia T-591 de 2017.

71 Cfr., entre otras, las sentencias T-192 de 2010, T-006 de 2014, T-692 de 2014, T-525 de 2014, T-573 de 2015, T-417 de 2016, T-301 de 2017, T-584 de 2017, T-227 de 2018 y T-274 de 2018, en las que esta Corporación ha considerado que tratándose de víctimas de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción contencioso-administrativa.

72 Ley 1437 de 2011, artículo 231.

73 Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019: “Tratándose de víctimas del conflicto armado interno, en general, los accionantes son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de acceso a los servicios de educación y generalmente desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos, por lo que resulta desproporcionado exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de éstos y el agotamiento previo de los recursos ordinarios”.

74 Expediente T-7.742.182 y T-7.742.205.

75 El artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 regula la “insistencia en caso de reserva” de información o documentos.

76 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2019.

77 Corte Constitucional, Sentencia T-246 de 2015, reiterada, en la Sentencia SU-599 de 2019.

78 Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 2019.

79 En concreto, la tutelante señaló: “me ganaba el sustento vendiendo minutos (...) llegaron unos hombres (...) que tenía que darles vacuna (...) yo me asusté mucho y nos tocó irnos (...)” (declaración del 15 de marzo de 2018, ante la personería municipal de Bugalagrande, Valle del Cauca).

80 Expedientes T-7.742.182 y T-7.742.205.

81 Los términos en los cuales fueron presentadas las acciones de tutela después de la última decisión de no inclusión asumida por la Unidad para las Víctimas son los siguientes: (i) Expediente T-7.707.328, 10 meses. (ii) Expediente T-7.714.971, 7 meses. (iii) Expediente T-7.707.414, 3 meses. (iv) Expediente T-7.725.109, 4 meses. (v) Expediente T-7.734.142, 1 año aproximadamente. (vi) Expediente T-7.734.241, 1 día. (vii) Expediente T-7.742.182, 2 meses. (viii) Expediente T-7.742.205, 1 mes.

82 Sentencia SU-599 de 2019.

83 La Unidad para las Víctimas negó el registro del demandante como víctima del conflicto armado interno mediante la Resolución 2014-483888 del 29 de mayo de 2014. En respuesta a los recursos de reposición y apelación interpuestos contra esta decisión, la entidad profirió la Resolución 201825280 del 15 de mayo de 2018, notificada personalmente el 5 de octubre de 2018. Por su parte, la acción de tutela fue presentada el 13 de septiembre de 2019.

84 Sentencia T-449 de 2017.

85 Sentencia T-211 de 2019.

86 El presente acápite, reitera, en particular, varios apartados de la Sentencia T-067 de 2020, “El concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997. Reiteración de jurisprudencia”. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

88 Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2016.

89 Expresión declarada exequible por este Tribunal en la Sentencia C-781 de 2012.

90 Ver, entre otras, las sentencias C-253A de 2012, C-781 de 2012 y T-478 de 2017. En la Sentencia C-781 de 2012 se recordó que la Corte ha adoptado una concepción amplia del concepto de conflicto armado, a partir de criterios objetivos decantados por la jurisprudencia constitucional (tanto en sede de revisión como de control abstracto de constitucionalidad), con el fin de garantizar una atención adecuada y oportuna a las víctimas y asegurar el goce efectivo de sus derechos. Afirmó, entonces, que una noción amplia del conflicto es aquella que reconoce toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado a la confrontación interna colombiana. Adicionalmente, en la Sentencia T-478 de 2017, Sala Quinta de Revisión sostuvo que “el entendimiento del concepto de conflicto armado desde una perspectiva

amplia se contrapone a una noción estrecha de dicho fenómeno, en la cual éste: (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o, (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas. Así, esta Corporación ha determinado que esa concepción estrecha de conflicto armado vulnera los derechos de las víctimas y, además, reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos”.

91 Reiterando lo expresado en la Sentencia C-291 de 2007.

92 Para establecer el alcance y la definición del conflicto armado interno y determinar los actos que deben entenderse cobijados por las normas que regulan tales confrontaciones, mediante la Sentencia C-291 de 2007, la Corte explicó que, “En términos materiales, para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar en el que no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto”. Igualmente, “La jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno en el que ha tenido lugar; así, ha señalado que tal relación cercana existe 'en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente en el que se ha cometido -v.g. el conflicto armado-' (...) Al determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes” (negrillas fuera de texto). Finalmente, la Corte señaló que, en los casos de comisión de crímenes de guerra, “es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’”, y que “el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió” (negrillas fuera de texto).

93 Corte Constitucional, Sentencia C-253A de 2012.

94 Corte Constitucional, Sentencia C-781 de 2012. Posición reiterada en la Sentencia T-478 de 2017.

95 Posición también reiterada en la Sentencia T-478 de 2017.

96 Como fue señalado anteriormente, una perspectiva estrecha de conflicto armado es aquella en la cual este fenómeno (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas (Sentencia T-478 de 2017).

97 Artículos 5 y 27 de la Ley 1448 de 2011.

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

99 El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 dispone: “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 personales 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 o alteren drásticamente el orden público”.

100 Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

101 Ibidem. Desde el año 1997, esta Corporación determinó los parámetros para establecer cuando una persona es víctima de desplazamiento forzado (Sentencia T-227 de 1997, citada en la Sentencia T-064 de 2014). Indicó que “Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante un problema de

desplazados” (Sentencia T-064 de 2014).

102 Esta regla fue reiterada en pronunciamientos posteriores. Así, por ejemplo, en las Sentencias T-064 de 2014, T-584 de 2017 y T-133 de 2019. En la Sentencia T-064 de 2014 se señaló: “En conclusión, la Sala de Seguimiento advirtió que para efectos de adquirir la condición de persona desplazada por la violencia, basta con que se configuren los dos requisitos materiales que ha señalado desde un principio este Tribunal, los cuales son: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. A partir de allí debe habilitarse la inscripción en el RUV, con miras a que dichos sujetos puedan acceder a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las cuales tienen derecho, con independencia de si su desplazamiento fue originado con ocasión del conflicto armado y sin importar la calidad o motivos del autor del ilícito ni de su modo de operar”.

103 El presente acápite, reitera, en particular, varios apartados de la Sentencia T-067 de 2020, “La inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas. Reiteración de jurisprudencia”. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

104 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. Artículo 2.2.2.1.1. compilado del artículo 16 del Decreto 4800 de 2011.

105 El artículo 3 de la Ley 1448 establece los lineamientos definitorios de la calidad de víctima.

106 Artículo 2.2.2.1.4. compilado del artículo 19 del Decreto 4800 de 2011.

107 Artículo 2.2.2.3.5. compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011.

108 Artículo 2.2.2.3.11. compilado del artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

109 Corte Constitucional, Sentencias T-163 de 2017, T-478 de 2017 y SU-599 de 2019.

110 El tema fue abordado en las Sentencias C-781 de 2012 y C-753 de 2013.

111 Sentencia T-290 de 2016.

112 Sentencia T-556 de 2015.

113 Anteriormente, la Unidad para las Víctimas se restringía a registrar en el RUV a las personas víctimas de la violencia ocasionada por el conflicto armado. Mediante el Auto 119 de 2013, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 señaló que esa práctica generaba el desconocimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, a causa de la violencia generalizada, debido a que se generaba una demora excesiva en la garantía de los derechos a la asistencia, atención y protección a la que tienen derecho. En esa medida, ordenó a la Unidad para las Víctimas eliminar esa práctica y adoptar las medidas necesarias para realizar el registro correspondiente. En esa línea, se ordenó: “a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte las medidas que sean necesarias para asegurar que, de manera inmediata, se inscriba en el Registro Único de Víctimas a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, es decir, con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar. Lo anterior, con el fin de que acceda de manera urgente e inmediata a las medidas de protección, asistencia y atención en tanto población desplazada por la violencia, desde el momento mismo del desarraigo hasta alcanzar la estabilización socio-económica por medio del retorno o la reubicación, en los términos de la Ley 387 de 1997, las normas que le siguen y reglamentan, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, con especial énfasis en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas)”.

114 Corte Constitucional, Auto 119 de 2013. Según la Corte, “las personas desplazadas por BACRIM en situaciones que no guarden una relación cercana y suficiente con el conflicto armado (...), cuentan con los mecanismos habituales para satisfacer tales derechos, como es el caso de las acciones ordinarias dirigidas a establecer una eventual responsabilidad del Estado por omisión en el cumplimiento de sus deberes de prevención y protección”.

115 Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007. En esa oportunidad la Sala Tercera de Revisión sintetizó las hipótesis en las que es procedente ordenar la inscripción en el RUV o la revisión de la declaración rendida para la inclusión en el registro. Lo anterior se reiteró en las sentencias T-630 de 2007, T-156 de 2008, T-1134 de 2008, T-582 de 2011, T-087 de 2014,

T-112 de 2015, T-301 de 2017, T-584 de 2017, T-227 de 2018 y T-274 de 2018.

116 No existe un criterio unificado en relación con el remedio constitucional que se debe adoptar, debido a que, en algunas oportunidades, se ha impartido la orden de inscripción del solicitante en el RUV, mientras que en otras se ha dispuesto la realización de una nueva valoración por parte de la Unidad para las Víctimas. Pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-006 de 2014, T-064 de 2014, T-087 de 2014, T-517 de 2014, T-112 de 2015, T-556 de 2015, T-417 de 2016, T-299 de 2018 y T-342 de 2018. Con todo, en la Sentencia T-133 de 2019, la Sala Octava de Revisión fijó unas reglas generales que pueden ser tenidas en cuenta al momento de elegir la orden a impartir, con la finalidad de armonizar las competencias asignadas a la Unidad como ejecutora de la política pública en materia de víctimas.

117 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2018.

118 Agregó que “le correspondía a la Unidad para las Víctimas estudiar de forma concreta, empleando los mecanismos idóneos que la ley prevé y con la precisión que corresponde, si el desplazamiento forzado padecido por la accionante y por su hijo se originó no solo como consecuencia del conflicto armado interno sino de 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”.

119 Sentencia T-068 de 2019.

120 El presente acápite, reitera, en particular, varios apartados de la Sentencia T-067 de 2020, “El derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV”. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

121 Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014.

122 Corte Constitucional, Sentencia T-707 de 2015. En la Sentencia SU-250 de 1998, esta Corte reconoció que la motivación de los actos administrativos es expresión del principio de publicidad que se consagró en el artículo 209 superior, que establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en

los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. Además, que el Estado colombiano se encuentra sometido al derecho, tal como se desprende del artículo 1 constitucional, por lo que la motivación “le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo”.

124 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2018.

125 “31. Los programas de reparación tienen por objeto hacer realidad el derecho humano de las víctimas a un recurso adecuado y efectivo. Son procesos administrativos establecidos por los Estados con miras a hacer frente a una gran cantidad de víctimas, determinar quién puede alegar ser víctima y qué violaciones deben repararse, y establecer medidas de reparación (beneficios) por los daños sufridos (Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.08. XIV 3), págs. 9 y 10). Están encaminados a velar por que las víctimas sean tratadas en pie de igualdad y de manera coherente, dado que las víctimas que han sufrido el mismo tipo de violación se beneficiarán de las mismas formas de reparación. || 32. Los programas de reparación nacionales son el instrumento más eficaz para que las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario obtengan reparación. Sin ellos, las víctimas tendrían que demostrar su condición ante un tribunal, entre otras cosas, presentando todas las pruebas necesarias, pagando los onerosos costos judiciales, y esperando varios años antes de que se apruebe la reclamación, si es que se aprueba (A/69/518, párr. 4)”. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Informe sobre experiencias prácticas de programas de reparaciones. Doc. A/HRC/42/45, 11 de julio de 2019, párrafos 31 y 32.

126 Tratándose del hecho victimizante de desplazamiento forzado, la Corporación advirtió que “en caso de existir duda sobre las declaraciones de los solicitantes, se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUV”. En ese mismo sentido, reconoció que “el acto administrativo por el cual se niega la inclusión en el RUV debe contar con motivación suficiente, por lo que la mera contradicción en la declaración de una persona no puede dar lugar a que se profiera una decisión en sentido negativo. En este escenario, la entidad, dentro de sus competencias, debe asumir la

carga probatoria y demostrar que no se cumplen los supuestos para acceder a la solicitud de inscripción” (Sentencia T-301 de 2017).

127 En los términos del artículo 32 de la Ley 1437 de 2011

128 Cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural esté ejerciendo función o posición dominante respecto a este. Ley 1437 de 2011, artículo 32, parágrafo 1º.

129 Constitución Política, artículo 23, Ley 1755 de 2015, artículo 1, inciso 1º.

130 Corte Constitucional, Sentencia T-249 de 2001.

131 Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014.

132 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-1160A de 2001 y C-951 de 2014, entre otras.

133 Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014 y en la T-058 de 2018.

134 Ley 1448 de 2011, artículo 4.

135 Ley 1448 de 2011, artículo 48.

136 Corte Constitucional, Sentencia T-501 de 2009, reiterada en T-004 de 2018.

137 Corte Constitucional, Sentencias T-307 de 1999, C-542 de 2005 y T-167 de 2013.

138 Corte Constitucional, Auto 011 de 2009.

139 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-167 de 2016.

140 Cfr. Sentencias T-033 de 1994, T-143 de 1994, T-111 de 1995, T-322 de 2000, T-078 de 2001, T-349 de 2015, T-457 de 2017, T-526 de 2017, entre muchas otras.

141 Sentencia T-001 de 1996, reiterada en la jurisprudencia constitucional. Ver, entre otras, las sentencias T-411 de 1999, T-988 de 2002, T-066 de 2007 y T-192 de 2008.

142 Sentencia SU-225 de 2013.

143 Sentencia SU-540 de 2007, cfr., entre otras, la Sentencia T-236 de 2018.

144 Sentencia T-106 de 2018.

145 Sentencia T-443 de 2015.

146 El Código General del Proceso, artículo 68, al respecto, establece: “Fallecido un litigante o declarado ausente, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.” En lectura de esta disposición la Corte ha precisado: “Para la determinación de la sucesión procesal se debe establecer si la pretensión perseguida a través [sic] de la acción de tutela genera efectos en los familiares o herederos del actor fallecido. En el análisis de esa circunstancia se toma como parámetro principal la relación entre la pretensión y el peticionario, ya que en las solicitudes relacionadas con derechos personalísimos no puede predicarse la extensión de consecuencias sobre terceros” (Sentencia T-236 de 2018).

147 Sentencia T-058 de 2011. En esta sentencia, la Corte indicó: “no puede hablarse de hecho consumado ni de sustracción de materia o de carencia actual de objeto de la tutela cuando, en las circunstancias del caso, el perjuicio ocasionado por quien vulneró los derechos de una persona se proyecta, fallecida ésta, sobre quienes integran su familia’, que es precisamente lo que sucede en el presente caso, en que la conducta de las autoridades administrativas del Hospital después de la muerte de la agenciada, continúa afectando el derecho fundamental al mínimo vital del cónyuge superviviente y de sus tres menores hijos sobrevivientes, pues carecen de recursos económicos no sólo para cancelar el pagaré número 16941 por valor de \$ 1.345.000, sino para su propio sustento”.

148 Sentencia T-038 de 2019.

149 Sentencia T-236 de 2018.

150 Sentencias T-021 de 2017, T-669 de 2016, T-624 de 2016, T-597 de 2015 y T-970 de 2014, entre otras.

151 El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone: “Si, estando en curso la tutela, se

dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

152 Se ha empezado a diferenciar por la jurisprudencia una tercera modalidad de eventos en los que la protección pretendida del juez de tutela carece por completo de objeto actual, como consecuencia del acaecimiento de un hecho posterior a la demanda. Al respecto, ver las sentencias T-988 de 2007, T-585 de 2010, T-200 de 2013, T-481 de 2016 y T-158 de 2017.

153 El Decreto 2591 de 1991, en su artículo 25, regula la hipótesis excepcional de procedencia de la indemnización de perjuicios en el trámite de la acción de la tutela.

154 El artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 dispone: “Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo son perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.

155 Sentencias T-397 de 2013 y T-414A de 2014.

156 Lo cual es consecuente con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015.

157 Expediente T-7.707.328.

158 La Unión, Valle del Cauca, 1991.

159 La Unidad para la Víctimas señaló que “durante el lapso objeto de análisis existía presencia de actores armados que ejercían actos contra la población civil mediante práctica sistemática de homicidios y demás hechos violentos relacionados con las dinámicas del conflicto armado interno. En cuanto a los elementos jurídicos se tuvo en consideración la definición jurídica del hecho victimizante de homicidio de la luz del Derecho Internacional

Humanitario (...). Del mismo modo se tuvieron en consideración el principio de buena fe, como también el principio de enfoque diferencial (...)”. Expediente T.7.707.328, Cuad.1, fl 34.

Ver oficio emitido por la Unidad para las Víctimas el 6 de marzo de 2015, radicado 20157204975521. Expediente T-7.707.328, Cuad. 1, fl 11.

160 Unidad para las Víctimas, Resolución 201818189 del 20 de abril de 2018.

161 En un sentido similar se pronunció esta Sala mediante la Sentencia T-067 de 2020.

162 Ver Sentencia T-067 de 2020.

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

164 Unidad para las Víctimas, Resolución 2017-88266R del 11 de julio de 2019, caso de la señora Felicia Epinayu.

165 Unidad para las Víctimas, Resolución 2017-82713 del 21 de julio de 2017, caso de la señora Remedios Barros Ballesteros.

166 Unidad para las Víctimas, Resolución 2018-39191 del 13 de junio de 2018.

167 Ibidem.

168 Sentencia T-068 de 2019.

169 Expediente T-7.734.142. Cuad. 2, fl. 11.

170 Decreto 1084. Artículo 2.2.2.3.9. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

171 Decreto 1084. Artículo 2.2.2.3.11. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

172 Sentencia T-171 de 2019.

173 Precisamente, en el acto administrativo mediante el cual la entidad negó la inclusión en el RUV, se reconoció que la fecha del suceso coincide con lo narrado en una publicación realizada por la página de Verdad Abierta, el día 14 de enero de 2019, titulada “Caparrapos”: fuerza que desestabiliza el bajo cauca antioqueño y el sur cordobes”, según la cual: “La expansión de los “Caparrapos” hacia el Bagre muestra que la confrontación que tiene lugar en el bajo cauca antioqueño, entre esta estructura criminal y las Agc, está lejos de ceder en intensidad. Por el contrario amenaza con instalarse con toda su furia en otros pueblos (...) aunque cada uno de ellos manejó autonomía e independencia sobre sus fueros, todos se articulaban bajo la sigla Agc para conformar una fuerza armada que se mostraba como la dueña de todo el poder criminal (...) pasando por Tarazá, Cáceres, Caucasia (...). Pero la combinación de una serie de sucesos a finales de 2016 (...) hasta llegar a los efectos colaterales del Acuerdo de Paz (....) fracturó violentamente dicha confederación criminal, dando lugar a una confrontación armada aún más férrea (...)”. Expediente T-7.707.414.

174 Expediente T-7.407.414, fl 28.

175 Unidad para las Víctimas, Resolución 201903050 del 10 de junio de 2019. Lo anterior, a pesar de que la accionante indicó que el asesinato se había causado con el impacto de “granadas y proyectiles de diferentes calibres”.

177 El citado artículo dispone: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda,

procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

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

Parágrafo 4°. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas. s 0529

Parágrafo 5°. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3°) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le

corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley”.

Mediante la Sentencia C-161 de 2016, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del trato diferenciado en relación con la “reparación económica” de que trata el parágrafo 1°. En las consideraciones indicó que si bien son víctimas “tanto los miembros de la fuerza pública que han sufrido un daño en sus derechos esenciales como consecuencia del conflicto armado, como las otras personas perjudicadas no vinculadas a la fuerza pública”, el trato disímil se encuentra justificado, en razón a que “entre estos dos grupos de víctimas existen diferencias relevantes que justifican una respuesta adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva para el resarcimiento del daño sufrido”. En esta sentencia se explicó que los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un “régimen indemnizatorio especial que ha recibido el aval constitucional”, en razón al elevado riesgo que afrontan, el cual es inherente a la actividad que desempeñan y está intrínsecamente relacionado con “su deber profesional (...) de arriesgar la vida” y su “integridad personal”. En efecto, en el ejercicio de sus funciones, desempeñan funciones de defensa y seguridad del Estado, “intrínsecamente vinculadas al conflicto armado” y, por tanto, el legislador ha previsto un régimen prestacional especial para ellos “que se construye sobre la base de una tasación del perjuicio, preestablecida (...), el cual incorpora la participación en el conflicto armado”. A diferencia de estos sujetos, las demás personas no tienen garantías especiales de reparación asociadas a su profesión; por el contrario, se encuentran expuestas a un riesgo que no se encuentran en el deber jurídico de soportar. En consecuencia, según precisó la Sala Plena, entre otras, el trato diferenciado entre ambos grupos se fundamenta en la búsqueda de optimizar y racionalizar los recursos disponibles para la reparación económica de estas víctimas del conflicto armado. Por estas razones, consideró que se trataba de una medida adecuada y conducente para articular y armonizar las medidas de transición previstas en la Ley 1448 de 2011 con otros mecanismos resarcitorios preestablecidos en el ordenamiento jurídico y permitía garantizar mayor equidad y cobertura en la reparación, evitaba la duplicidad de erogaciones y favorecía a víctimas que no eran beneficiarias de protecciones preestablecidas por el legislador.

178 Ley 1448 de 2011 dispone que cuando a la víctima directa “se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”, también estarán clasificadas como tales, “el cónyuge, compañero o

compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil” o, a falta de estas, “los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente”. Lo dicho, en palabras de la Corte -Sentencia C-052 de 2012- sin perjuicio de las víctimas que hubieran sufrido un daño en los términos del artículo 3º, inciso 1º, de la Ley 1448 de 2011, a saber: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (subrayas propias).

179 Unidad para las Víctimas, Resolución 2019-138069 del 1 de noviembre de 2019, caso del señor Fredy de Jesús Jiménez Castro. Expediente T-7.707.328. Cuaderno principal, fl. 55.

180 Resoluciones 2017-88266R del 11 de julio de 2019 (Felicía Epinayu), 2017-82713 del 21 de julio de 2017 (Gala Barros Ballesteros) y 2017-80750 del 17 de julio de 2017 (Remedios Barros Ballesteros). Expediente T-7.734.241, fls, 16, 20 y 25 respectivamente.

181 Resolución 2018-39191 del 13 de junio de 2018, caso de la señora Melva Cecilia Acevedo de Urrutia. Expediente T-7.734.142, fl. 13.

182 Expediente T-7.707.414.