

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

La entidad, al limitar el concepto de víctima de desplazamiento forzado desconoció o inaplicó la Ley 387 de 1997 y, por tanto, desprotegió a la señora GECH y a su familia, a pesar de que reconoció las circunstancias de violencia que viene enfrentando el municipio, lugar en el que residían... se limitó a señalar que no se encontraba probado que el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrió con ocasión del conflicto armado, cuando esta no es la discusión determinante para la solución del caso y es prueba de que la entidad no aplicó el derecho vigente.

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACION-Obligaciones del Estado

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

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE LA UNIDAD DE VICTIMAS-Inclusión en el Registro Único de Víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Autoridades deben interpretar normas de acuerdo con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad, pro homine y veracidad

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

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ley 387 de 1997, respecto a su definición, alcance e implicaciones materiales, físicas y jurídicas

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la UARIV inscribir a la accionante y a su grupo familiar en el RUV

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-039 DE 2023

Referencia: Expediente T-8.819.567

Revisión de los fallos de tutela proferidos dentro del proceso adelantado por MAAC, en representación de GECH, contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

Víctimas

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva el 31 de diciembre de 2021, y en segunda instancia, por la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva el 24 de mayo de 2022, dentro del proceso de la referencia¹, previas las siguientes consideraciones.

Aclaración preliminar

La Sala ha adoptado como medida de protección de los derechos a la vida y a la integridad personal de la solicitante y su núcleo familiar, la supresión de los nombres y demás datos que permitan su identificación². Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de la corporación y a las autoridades judiciales de instancia guardar estricta reserva respecto de su identificación.

Siglas

Identificación

MAAC

Representante de la solicitante

GECH

Solicitante

JPFC

Hijo

GFC

Hijo

RAFR

I. ANTECEDENTES

A. Solicitud

1. MAAC, obrando como defensora del Pueblo de la Regional del departamento, y en representación de GECH, personera municipal³, presentó solicitud de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas), con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la igualdad, al estimarlos vulnerados en razón de la negativa de la entidad de incluirla en el Registro Único de Víctimas –RUV– por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo el argumento de que no existe una relación cercana y suficiente entre los hechos victimizantes y el conflicto armado interno.

B. Hechos relevantes

2. A continuación, se presentan los hechos más relevantes según fueron descritos en la solicitud de tutela y con apoyo en otros documentos que aparecen en el expediente:

3. La señora GECH, personera municipal, junto con sus hijos JPFC y GFC, y su cónyuge RAFR, rindieron declaración ante la Personería de la capital del departamento el 10 de mayo de 2021⁴, para que se les reconociera como víctimas del conflicto armado interno.

4. Lo anterior en tanto ella y su familia fueron objeto de amenazas el 20 de febrero de 2021, debido a que en su calidad de personera acompañó un procedimiento de desalojo de un predio ubicado en una vereda del municipio⁵. Según se indicó en la solicitud de tutela, la persona desalojada presuntamente tenía nexos con grupos armados al margen de la ley⁶.

5. En la solicitud además se mencionó que las amenazas de las que fueron objeto tanto la funcionaria como su familia, fueron iguales a las que sufrió en su momento el inspector de policía municipal, quien también participó en el procedimiento de desalojo y fue asesinado el 13 de abril de 2021, supuestamente, por disidencias de las FARC-EP⁷.

6. Por estas razones, el 26 de abril de 2021, la señora GECH decidió abandonar su municipio y, junto con su familia, desplazarse a la capital del departamento. Al respecto señaló que “esta decisión de desplazamiento fue tomada por temor y para proteger la vida e integridad personal y familiar, luego del homicidio del inspector de policía ocurrido el 13 de abril del 2021, quien también fue víctima de amenazas en las mismas circunstancias y por los mismos hechos”⁸.

7. En este contexto, la solicitante presentó la declaración ante la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, mediante la Resolución No. 2021-39725 del 26 de mayo de 2021⁹ dicha entidad decidió no reconocer los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y amenaza y, por lo tanto, no la incluyó en el RUV.

8. La señora GECH, entonces, interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación. Sin embargo, la Unidad para las Víctimas, el 16 de julio de 2021, expidió la Resolución No. 2021-39725R10, la cual confirmó la determinación adoptada de no incluir a la solicitante en el RUV. Esto debido a que “no pudo evidenciar [que] la declaración cumpliera con los elementos constitutivos del hecho victimizante de la amenaza y que se haya materializado dentro de las dinámicas propias de una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno”¹¹.

9. En cuanto a la apelación, por medio de la Resolución No. 2021-5998 del 9 de agosto de 2021¹², la Unidad para las Víctimas resolvió el recurso en el sentido de negar la inscripción en el RUV de la solicitante. Sostuvo que, a su juicio, la petición no cumplió con los requisitos probatorios que permitieran identificar a los “perpetradores de los hechos victimizantes”¹³. Y, por lo tanto, la entidad concluyó que:

“[...] de acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta lo narrado por la solicitante en la declaración y el contexto de la época de los hechos, se determina que el Desplazamiento Forzado y las Amenazas sufridas por [GECH] y su núcleo familiar, fueron ocasionados por circunstancias de tipo social o personal y no está relacionado con inspiraciones ideológicas o políticas, ya que estos hechos podrían presentar acciones propias de grupos de delincuencia común en la zona donde acontecieron los hechos victimizantes, eso por el dominio del territorio, el control del narcotráfico y otros hechos delictivos en la zona, cuyo accionar no se encuentra dentro de los parámetros y características de un grupo al margen de la ley para

los efectos de la Ley 1448 de 2011, elementos estos que no posibilitan determinar móviles de coacción que se enmarquen dentro de condiciones propias de la contienda armada que vive el país”¹⁴ (negrillas fuera del texto).

10. Por su parte, la Unidad Nacional de Protección –UNP–, en Resolución No. 5844 del 28 de julio de 2021, luego de realizar un análisis de la situación de la señora GECH, concluyó que esta se encuentra en un nivel extraordinario de peligro y decidió adoptar medidas de protección¹⁵.

11. La solicitante consideró que la decisión de la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad, a la vida, al debido proceso y a la igualdad de personas en situación de desplazamiento, y que tomó la decisión sin tener en cuenta la “Alerta Temprana No. 043 de 2020 de la Defensoría del Pueblo, mediante la cual se indicó que [el municipio] estaba en alerta roja en razón a la presencia de 4 grupos al margen de la ley”¹⁶.

12. Por lo tanto, pretende que se ordene a la Unidad para las Víctimas que revoque las resoluciones No. 2021-39725 del 26 de mayo de 2021, 2021-39725R del 16 de julio de 2021 y 2021-5998 del 9 de agosto de 2021, y en su lugar emita un acto administrativo en el que incluya a GECH y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas, por los hechos victimizantes de amenazas y desplazamiento forzado.

C. Respuesta de la entidad accionada

13. Por Auto del 21 de diciembre de 2021, el Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva admitió la solicitud de tutela, decretó las pruebas necesarias para lograr

el esclarecimiento de los hechos y corrió traslado de la solicitud a la Unidad para las Víctimas.

14. El 22 de diciembre de 2021, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas solicitó que se negaran todas las pretensiones de la solicitud de tutela.

15. En relación con lo anterior, la Unidad para las Víctimas señaló que la señora GECH, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, no cumple con los requisitos para ser incluida en el RUV. Además, se refirió a la firmeza de los actos administrativos proferidos por la entidad, los cuales han sido expedidos observando el debido proceso administrativo. Al respecto, indicó que la entidad resolvió oportunamente los recursos de reposición y apelación interpuestos por la accionante.

16. Agregó que se configuró una carencia actual de objeto, pues “los argumentos y las pruebas aportados en este memorial ponen en evidencia la debida diligencia de la Unidad para las Víctimas en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados”¹⁷.

17. Subrayó que es la jurisdicción contencioso administrativa la encargada de resolver asuntos de reproche de los ciudadanos respecto de sus actuaciones administrativas. Y, por lo tanto, la acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad.

18. En suma, solicitó que se nieguen todas las pretensiones dado que la entidad, dentro de sus competencias, ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales.

Decisión del juez de tutela de primera instancia

19. El 31 de diciembre de 2021, el Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva declaró improcedente el amparo constitucional solicitado debido a que la accionante cuenta con un mecanismo de defensa judicial idóneo.

20. De acuerdo con el juez de instancia, los actos administrativos expedidos por la Unidad para las Víctimas deben, en principio, ser controvertidos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

21. Indicó que, a pesar de que la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente las excepciones a lo anterior cuando se encuentra probado un perjuicio irremediable, en el caso concreto no encontró dicha prueba. Mencionó que la accionante no presentó argumentos sobre la posible configuración de dicho perjuicio y que el solo hecho de no compartir el análisis y los fundamentos expuestos por la Unidad para las Víctimas no es suficiente para que pueda predicarse una urgencia y necesidad que haga impostergable el amparo de sus derechos.

22. Agregó que “la entidad accionada garantizó a la accionante sus derechos al pronunciarse de fondo (aunque negativamente) frente a su requerimiento de ser incluida en el Registro Único de Víctimas, habiendo resuelto también cada uno de los recursos interpuestos (reposición y apelación)”¹⁸.

Decisión del juez de tutela de segunda instancia

23. El 24 de mayo de 2022, la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva confirmó la sentencia de primera instancia. Para ello reiteró los argumentos expuestos sobre la posibilidad que tenía la solicitante de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Y, del mismo modo, señaló que en el caso en concreto no se encontró probada la existencia de un perjuicio irremediable. En sus palabras:

“[...] tampoco se probó que [GECH] estuviese ante un perjuicio irremediable, por cuanto si bien la Defensoría del Pueblo sostuvo que presenta una ‘afectación psicosocial [...] por el homicidio del Inspector de Policía [...] luego de ser amenazado junto a ella [...] seguido al desplazamiento forzado [...], condiciones que dicho sea de paso, no han sido superadas’, esta aislada manifestación no permitía deducir que la quejosa estuviese bajo circunstancias graves y que exigieran la inmediata intervención del juez constitucional”¹⁹.

24. Adicionalmente mencionó que, en tanto la Unidad Nacional de Protección “decidió adoptar medidas de protección”²⁰, la víctima ya fue amparada.

25. En conclusión, para el tribunal no fue probada la existencia de un perjuicio irremediable y, por lo tanto, la señora GECH debió acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

26. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. Planteamiento del problema jurídico

27. En primer lugar, la Sala precisa que si bien la solicitud de tutela hace un listado de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados en razón de la decisión de la Unidad para las Víctimas de negar la inclusión de la accionante y su familia en el RUV, de los hechos, las peticiones y las pruebas que se describen en el acápite de antecedentes, es posible concluir que el principal derecho cuya vulneración debe analizarse es el debido proceso administrativo, ya que de su protección puede depender la garantía de los demás derechos que se invocan.

28. En segundo lugar, y una vez que se verifique la acreditación de los requisitos de procedencia de la solicitud de tutela, corresponde a la Sala revisar si los fallos proferidos dentro del proceso de la referencia, en el que la señora GECH actúa como accionante, y es representada por la defensora del Pueblo de la Regional del departamento, deben ser confirmados por estar ajustados a derecho o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En caso de ser revocados y, por tanto, proceder un pronunciamiento de fondo, la Sala determinará si la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la solicitante, al negar su inscripción y la de su familia en el Registro Único de Víctimas -RUV- bajo el argumento de que no se probó que el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrió con ocasión del conflicto armado interno, sin tener en cuenta el concepto amplio de víctima establecido en la Ley 387 de 1997 que debe complementar el señalado en la Ley 1448 de 2011.

29. Para dar respuesta al problema jurídico formulado se realizará un análisis respecto de: (i) la inclusión en el RUV como herramienta para garantizar otros derechos fundamentales de las víctimas; (ii) el derecho al debido proceso administrativo, la motivación de los actos y los principios de favorabilidad y buena fe en las actuaciones relacionadas con solicitudes de inscripción en el RUV; (iii) el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997, y (iv) el desplazamiento forzado como hecho victimizante según la jurisprudencia constitucional. Finalmente, (v) se resolverá el caso concreto.

C. Examen de procedencia de la acción de tutela

30. Pasa la Sala a analizar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la solicitud de tutela. Para ello estudiará si se demuestran los presupuestos de (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad, y (iii) inmediatez.

Legitimación en la causa

31. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución establece que la tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, el artículo 282.3 superior autoriza al defensor del Pueblo para presentar acciones de tutela, “sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados”.

32. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991²¹ señala que “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. [...]”.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

33. En el caso concreto este requisito se cumple, pues la solicitud de tutela fue presentada por MAAC, defensora del Pueblo de la Regional del departamento, en representación de GECH, quien presentó una petición para que interviniera en dicho trámite²², de acuerdo con la facultad concedida en el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991²³.

34. Legitimación en la causa por pasiva. El mismo artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad pública e, incluso, contra particulares²⁴. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

35. En el caso objeto de análisis, se advierte que la Unidad para las Víctimas, que es la entidad a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, está legitimada en la causa por pasiva para actuar en este proceso, en tanto es la entidad responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011.

Subsidiariedad²⁵

36. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo ni eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

37. En el caso concreto, es cierto que la accionante podía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y hacer uso de los medios de control de nulidad (art. 137 CPACA) y de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA), para controvertir la legalidad de los actos proferidos por la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, no debe perderse de vista que estos mecanismos están encaminados, como se indicó, a cuestionar la legalidad de los actos administrativos y que no resultan eficaces para la protección inmediata que requieren las víctimas, ni siquiera mediante las medidas cautelares que se podrían adoptar durante su trámite.

38. Precisamente la jurisprudencia constitucional ha reiterado que resulta desproporcionado exigirle a una víctima el agotamiento de los medios de defensa judicial en sede contencioso administrativa y, con fundamento en ello, declarar la improcedencia de la acción de tutela²⁶. En efecto, la solución en dicha jurisdicción toma un tiempo que impide a las víctimas acceder a medidas humanitarias, que deben caracterizarse por su carácter inmediato y están dirigidas a garantizar el mínimo vital. En cuanto a las medidas de reparación en sede administrativa, las mismas están orientadas justamente a evitar que las víctimas deban agotar engorrosos y demorados procesos judiciales para obtener una respuesta en un contexto de victimización masiva²⁷.

39. De hecho, los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, establecen que la tutela es procedente cuando, a pesar de que existan otros medios de defensa judicial, se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, considerando que la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. Lo anterior, especialmente cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, como lo son las víctimas de la violencia. De acuerdo con la Sentencia SU-599 de 2019:

“Respecto de casos relacionados con la vulneración de derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos de este grupo de personas y, en especial, en los casos en que la protección y garantía de los mismos depende de la inclusión en el RUV, en razón de su condición de sujetos de especial protección constitucional. Por ello, esta corporación ha sostenido que el estudio del cumplimiento del requisito de subsidiaridad se deberá hacer de forma flexible”²⁸.

40. Entonces, la acción de tutela resulta ser el mecanismo adecuado para asegurar la protección oportuna de los derechos de las víctimas, particularmente cuando su goce efectivo depende de la inclusión en el Registro Único de Víctimas. En ese orden, la Sala estima que la solicitud de tutela de la referencia es procedente.

Inmediatez

41. La acción de tutela está instituida en la Constitución como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

42. Así, uno de los principios que rigen la procedencia de la solicitud de tutela es la inmediatez. Lo anterior significa que, si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia.

43. En el caso concreto, la solicitud de tutela fue presentada el 21 de diciembre de 2021, mientras que la resolución que resolvió el recurso de apelación y reiteró la negativa de inscribir en el RUV a la accionante y a su familia data del 9 de agosto de 2021. Transcurrieron, entonces, cuatro meses y 12 días entre la respuesta de la entidad y la presentación de la solicitud de amparo. Así las cosas, la Sala entiende cumplido el requisito de inmediatez al considerar que se trata de un término razonable y proporcionado en atención a las circunstancias del caso, ya que se ven concernidos los derechos fundamentales de una familia víctima de desplazamiento forzado.

44. Con fundamento en lo anterior, constata la Sala el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la solicitud de tutela.

D. La inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas²⁹

45. Como ha sido reiterado por la jurisprudencia de esta Corte, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación se encuentran fundamentados en los artículos 1, 2, 15, 21, 229 y 250 de la Constitución. Para la protección real de estos derechos, el Estado debe adoptar medidas que permitan conocer su alcance así como las condiciones mínimas para su exigibilidad. Para ello, deben instaurarse mecanismos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de los delitos, así como la reparación de las víctimas.

46. La Ley 1448 de 2011, cuyo objeto es “definir acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición”³⁰, constituye el marco jurídico por medio del cual se pretende cumplir con el deber de protección y garantía de los derechos de las víctimas a cargo del Estado.

47. Entre los objetivos específicos establecidos por la ley se encuentran, en los artículos 23, 24 y 25, los de verdad, justicia y reparación. Estos adquieren especial protagonismo en los asuntos que decidan lo relacionado a las solicitudes del Registro Único de Víctimas –RUV– pues es una de las herramientas esenciales para lograr su materialización.

48. En primer lugar, se convierte en un mecanismo esencial para la verdad, en tanto como registro da cuenta y reconoce los hechos ocurridos y las violaciones a los derechos humanos sufridas por las víctimas. Adicionalmente, es importante recordar que este mecanismo no es solo para la protección de las víctimas directas sino, también, de sus familias y de la sociedad en general. Además, se trata de un derecho imprescriptible e inalienable y, como política de Estado, pretende que el conocimiento de lo sucedido permita, finalmente, superar el conflicto. En otras palabras, el RUV no solo permite garantizar los derechos de las víctimas sino los de la sociedad a conocer lo que ha ocurrido.

49. En segundo lugar, respecto de la justicia, la ley señala, en el artículo 24, que: “Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción”. En ese sentido resulta problemático que una entidad estatal niegue el acceso a las garantías descritas por la ley a víctimas de la violencia, señalando que no ha sido posible establecer la relación con el conflicto ni los responsables, pues es esa, precisamente, una responsabilidad a cargo del Estado. De ahí que jurisprudencialmente se haya reiterado que, en estos casos, la carga de la prueba recae en el Estado³¹.

“En estos eventos, la UARIV 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”³².

50. En tercer lugar, sobre la reparación, el artículo 25 establece que las víctimas tienen derecho a ser reparadas integralmente por el daño que hayan sufrido como consecuencia de las violaciones señaladas en el artículo 3 de la misma ley. De ese modo, la inscripción en el RUV de una víctima permite que esta pueda acceder a las reparaciones correspondientes y, por ello, negar la inscripción vulnera diversos derechos constitucionales, tal y como fue mencionado por la Sala Quinta de Revisión de esta Corte:

“(i) la falta de inscripción [...] de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtirse para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación pro homine”³³.

51. En conclusión, la inscripción de las víctimas es una herramienta administrativa³⁴ encaminada al reconocimiento de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, es decir, para el esclarecimiento de la verdad, lo que constituye también un derecho de toda la sociedad. Así mismo, es un instrumento para el cumplimiento de otros objetivos políticos y sociales establecidos en la Ley 1448 de 2011 como la justicia y la reparación, que son, a su vez, “compromisos del Estado”³⁵.

E. El derecho al debido proceso administrativo, la motivación de los actos y los principios de favorabilidad y buena fe en las actuaciones relacionadas con solicitudes de inscripción en el RUV

52. Las resoluciones por medio de las cuales la Unidad para las Víctimas decide respecto de la inscripción de una persona en el RUV son actuaciones administrativas. Por lo tanto, se encuentran sujetas al artículo 29 de la Constitución, en el que se establece el derecho al debido proceso. Este derecho comprende el “conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo”³⁶.

53. En virtud del debido proceso, la Unidad para las Víctimas tiene el deber de motivar cabalmente sus decisiones. Por esta razón, la Sentencia T-067 de 2020 señaló que dicho deber “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 materia probatoria suficiente” (negrillas fuera del texto).

54. En ese orden, sus actuaciones, especialmente aquellas que niegan la inscripción, deben ser debidamente motivadas con el fin de que estas respeten los derechos de defensa y contradicción de los solicitantes. De ahí que la Sala Cuarta de Revisión en la Sentencia T-435A del 2022 haya advertido que “[d]icha motivación se encuentra sujeta al material probatorio que, [...], también está a cargo de la entidad. En otras palabras, la suficiencia de la motivación del acto administrativo depende de lo que realmente la unidad haya logrado probar”.

55. Adicionalmente, en la Sentencia T-328 de 2007, la Corte mencionó que las normas sobre el desplazamiento y, en especial, aquellas que orientan a los funcionarios encargados del RUPD37 (hoy RUV), deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas del derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En particular, del Convenio de Ginebra de 1949. Asimismo, se deben tener presentes los principios de favorabilidad y buena fe, el derecho a la confianza legítima y el principio de prevalencia del derecho

sustancial propio del Estado social de derecho.

56. En relación con lo anterior, la Sentencia T-832 de 2014 reiteró que las declaraciones que recaigan sobre hechos de desplazamiento forzado deben ser analizadas teniendo en cuenta las condiciones particulares de los desplazados y los principios de favorabilidad y buena fe, en virtud de los cuales se presenta una inversión en la carga de la prueba. En esa ocasión, la Sala Séptima estableció que la Unidad para las Víctimas vulnera los derechos de las víctimas cuando no aplica las normas que resultan más favorables para el solicitante. En ese sentido, indicó que es procedente ordenar directamente la inscripción de la víctima en el registro cuando la entidad ha incurrido en alguno de los siguientes escenarios:

57. A partir de lo anterior, esta corporación en la Sentencia SU-599 de 2019 concluyó que, en atención a los principios de favorabilidad y buena fe, se deben tener por ciertas las pruebas que sean aportadas por víctimas del desplazamiento forzado. Y que, incluso, es el Estado el que tiene a cargo la obligación de desvirtuar tales pruebas, en caso de que no las considere auténticas. Por lo tanto, en virtud de la favorabilidad, la buena fe y el principio *pro personae*, “cuando se esté ante un caso de duda se deberán tener por ciertas las afirmaciones”. Por lo tanto, debido a la inversión de la carga de la prueba, la Unidad para las Víctimas tiene la responsabilidad de probar la inexistencia del nexo causal entre el hecho victimizante y el conflicto armado, pues “resultaría desproporcionado exigirle a las víctimas que aporten los elementos probatorios que soporten su solicitud de inclusión”.

58. Asimismo, la jurisprudencia ha reiterado las reglas que se derivaron de la Sentencia T-821 de 2007, las cuales debían tenerse presentes en la valoración de las solicitudes de inscripción en el RUPD y que actualmente son aplicables al RUV, pues permiten una interpretación constitucional adecuada que garantiza los derechos de las víctimas al debido proceso y a la reparación integral. Estas 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; (ii) es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al hecho victimizante alegado; (iii) es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho victimizante; (iv) se prohíbe negar la inscripción en el registro con fundamento en el desconocimiento de los hechos descritos, y (v) hay una obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido victimizada³⁹.

F. El concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997. Reiteración jurisprudencial⁴⁰

59. Por medio de la Ley 1448 de 2011 se crea un marco jurídico general que, como ha sido mencionado por esta corporación⁴¹, manifiesta un compromiso por parte del Estado orientado a alcanzar la protección y garantía de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado a la atención, la asistencia y la reparación integral por vía administrativa.

60. En el artículo 3 de la ley se establece que las víctimas son “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”.

61. Al respecto, la Sentencia C-781 de 2012 resaltó que dicho concepto genera dificultades en la práctica, en tanto la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, muchas veces no es evidente sino que, por el contrario, puede llegar a ser demasiado difícil de establecer. Por esta razón, indicó que es necesario que se evalúe caso a caso el contexto en el que se produce la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas, teniendo en cuenta la complejidad real del fenómeno del

conflicto armado interno.

62. La Sentencia T-163 de 2017 fijó, en relación con lo anterior, las reglas que deben tenerse presentes al momento de hacer uso del concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011, las cuales son:

“(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 halla excluido del ámbito de aplicación de la norma por haber sido perpetrado por “delincuencia común”.

(iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado 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 “[e]n 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 la persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”⁴².

(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” (cursivas originales).

63. Ahora, la Corte ha precisado que en casos de desplazamiento forzado debe tenerse en cuenta la relación existente entre el concepto de víctima mencionado, es decir el de la Ley 1448 de 2011, y el concepto previsto en la Ley 387 de 1997, el cual plantea una visión más amplia al señalar diversas circunstancias que han generado el desplazamiento forzado en el país⁴³. Este aspecto será analizado en el siguiente acápite.

G. El desplazamiento forzado como hecho victimizante según la jurisprudencia constitucional⁴⁴

65. En virtud del artículo 13 de la Constitución, según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, corresponde al Estado garantizar condiciones para que la igualdad sea real y, por lo tanto, debe adoptar medidas en favor de los grupos discriminados y particularmente vulnerables.

66. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, el desplazamiento forzado es un delito que obliga a sus víctimas “a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales” ante la amenaza o vulneración de su vida, su integridad física, su seguridad personal o su libertad. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 establece que:

“El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado”.

67. Ahora, respecto de las particularidades del delito de desplazamiento forzado es importante señalar que su complejidad debe tenerse presente para comprender que la pregunta sobre si un hecho victimizante ocurrió o no con ocasión del conflicto armado interno no es determinante. De hecho, en la Sentencia C-280 de 2013, que 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 1997⁴⁵, esta corporación reconoció una versión más amplia de este hecho victimizante. Para ello, señaló que el desplazamiento forzado puede ser causado por 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.

68. Se trata, entonces, de un delito sui generis, cuyas causas son diversas y pueden mezclarse entre sí. Por esta razón, la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por medio del Auto 119 de 2013, estableció que resulta inconstitucional negar la inclusión en el RUV de las víctimas del desplazamiento cuando no se haya probado que los hechos hubieran ocurrido con ocasión del conflicto armado. Expresó:

“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”⁴⁶.

69. Adicionalmente, de acuerdo con la Sala de Seguimiento, las víctimas de desplazamiento forzado, cuando no se enmarcan dentro de una relación suficiente y probada con el conflicto armado, se encuentran especialmente desprotegidas, pues

“[...] no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas [...]. Por lo tanto, la ausencia de atención y protección en estos casos que es fruto de la decisión de no inclusión en el registro y la consecuente exclusión de los beneficios de la Ley de Víctimas, es contraria al amparo constitucional que esta corporación ha reconocido en reiteradas ocasiones a favor de la población desplazada por la violencia en el marco de la Ley 387 de 1997”⁴⁷ (cursivas originales).

70. En suma, y como fue reiterado por la Sala Quinta de Revisión en la Sentencia T-067 de 2020, no es posible limitar la protección de las víctimas de desplazamiento forzado e impedir la materialización de la Ley 387 de 1997, con el argumento de que no fue demostrado que el hecho victimizante ocurrió con ocasión del conflicto armado interno.

71. De ahí que esta sentencia señale, frente al concepto operativo de víctima establecido por la Ley 1448 de 2011, que no puede convertirse en un mecanismo para desproteger a las personas que se encuentran cubiertas por el marco de la Ley 387 de 1997: “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, es inconstitucional negar la inclusión en el RUV con el argumento de que el hecho victimizante de desplazamiento forzado no surgió con ocasión del conflicto armado”⁴⁸.

H. Análisis del caso concreto

72. La Sala considera que la protección constitucional en el caso concreto es procedente por las siguientes razones: (i) se trata de un sujeto de especial protección constitucional, por ser una víctima de desplazamiento forzado, y (ii) el caso analizado está relacionado con la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de una víctima que pretender ser inscrita en el RUV, mecanismo que busca la garantía de otros derechos como la reparación integral, el mínimo vital, la dignidad humana, la salud, entre otros.

73. En el caso concreto, la señora GECH, personera municipal, solicitó ante la Unidad para las Víctimas la inscripción en el RUV de ella junto con su familia por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado. La entidad accionada negó la petición por considerar que los hechos que generaron el desplazamiento no ocurrieron en el marco del conflicto armado y que, por lo tanto, no era aplicable el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. En razón de

ello, decidió rechazar la solicitud sin tener presente que la jurisprudencia constitucional ha precisado en reiteradas ocasiones que en los casos de desplazamiento forzado la discusión sobre si los hechos ocurrieron en virtud del conflicto armado no es determinante, pues ese entendimiento derivaría en la desprotección de las víctimas cuyos derechos se han pretendido garantizar con la expedición de la Ley 387 de 1997.

74. Partiendo de lo anterior, la Sala considera necesario hacer un análisis separado respecto de los siguientes puntos: (i) el hecho victimizante expuesto por la accionante, y (ii) el contenido y la motivación de la resolución que negó la solicitud de inscripción de la víctima en el RUV.

Análisis del hecho victimizante: desplazamiento forzado⁴⁹

75. En relación con lo mencionado anteriormente (supra, 59 a 64), es necesario tener en cuenta que el desplazamiento forzado es un delito que ocurre en virtud de una amenaza a los derechos de la víctima a su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales. De hecho, en el caso concreto el desplazamiento de las víctimas fue causado por amenazas directas al derecho a la vida de la solicitante. Esta relación entre la amenaza y el desplazamiento ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, por ejemplo, en la Sentencia SU-599 de 2019 en la que se advirtió:

“[...] de la información que se ha recaudado a través del RUV, se ha evidenciado que dentro de los indicadores que han motivado el desplazamiento forzado se encuentran: las amenazas, la violencia sexual y el reclutamiento de menores de edad. Por este motivo, el Centro Nacional de Memoria Histórica puso de presente la necesidad de fortalecer el proceso de registro en el RUV ante la UARIV”⁵⁰.

76. Así, la decisión de migrar dentro del territorio nacional no se toma de manera voluntaria sino que es forzada al menos por dos motivos: la amenaza y las limitaciones del Estado para garantizar los derechos amenazados en un territorio determinado.

77. En ese sentido, las víctimas deciden abandonar su territorio por situaciones asociadas al conflicto armado interno, a disturbios y tensiones interiores, a violencia generalizada, a violaciones masivas de los derechos humanos, a infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que alteren o puedan alterar drásticamente el orden público (art. 1 de la Ley 387 de 1997). Esto pone en evidencia uno de los motores del conflicto armado en Colombia, pues las limitaciones para garantizar los derechos de las poblaciones en determinados territorios revela que el Estado colombiano no logra ejercer en forma adecuada el control ni el monopolio de la fuerza en determinadas zonas del país.

78. Esto es relevante, en tanto esta Corte ha reconocido la complejidad de los casos de desplazamiento forzado, especialmente porque se evidencia que la lucha por el control territorial es parte de la realidad del conflicto. El hecho de que el Estado no pueda garantizar y proteger a las personas y, en el caso concreto, a sus propios funcionarios, quienes al ejercer sus funciones resultan amenazados e, incluso, asesinados, sumado al hecho de que se siga presentando desplazamiento interno, muestra que atributos esenciales que debe tener un Estado moderno como el control territorial no ha sido alcanzado en Colombia como consecuencia de la persistencia del conflicto armado interno.

79. En el caso que estudia la Sala, es un hecho probado que en el municipio, y particularmente en la vereda, entre otras zonas geográficas, hay una disputa por el control territorial que vincula a diferentes estructuras armadas ilegales, lo que viene afectando la seguridad e integridad personal de parte de la población que allí reside. Esta situación fue advertida en la Alerta Temprana 043-2020 (25 de agosto) realizada por la Defensoría del Pueblo, en la que se relata:

“Con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el municipio [...] y sus zonas aledañas vivieron un relativo desescalonamiento del conflicto, mayormente asociado a la retirada de los integrantes de las FARC-EP del municipio (incluso del departamento), toda vez [que] en jurisdicción del [departamento] no se instalaron Zonas Veredales (ZVTN) ni Puntos Transitorios de Normalización (PTN).

Esta situación demarcó un punto de inflexión en la trayectoria del conflicto, y resultó en el incremento de actividades de delincuencia común, expendio de sustancias alucinógenas en zona urbana y rural, actividades que las FARC-EP desincentivaron por cuenta de sus mecanismos violentos de control territorial y poblacional. Asimismo, comenzó a evidenciarse un accionar embrionario de grupos de personas armadas que no se acogieron al proceso de paz, y la presencia de grupos armados incipientes que adoptaron las denominaciones de los frentes de la extinta guerrilla de las FARC-EP.

En este orden, y desde 2017, se comenzaron a evidenciar casos de amenazas, homicidios y extorsiones a pobladores, comerciantes, servidores públicos, personas en proceso de reincorporación y excombatientes de las FARC-EP a manos de grupos armados, que intensificaron su presencia y accionar violento de manera paulatina. Esta transformación en la dinámica del conflicto fue advertida por este Despacho mediante la Alerta Temprana No. 063 de 2018, documento de advertencia que detalla sobre la conformación de organizaciones armadas ilegales (facciones disidentes de las FARC-EP), y las expresiones de violencia asociadas a su intención de dominio y expansión.

Para 2019, se observa la presencia y accionar de presuntas facciones disidentes de FARC-EP, entre las que se encuentra las llamadas ‘comisiones’ de Frentes no acogidos al Acuerdo Final y la autodenominada Segunda Marquetalia. Esta confluencia de estructuras armadas ilegales se manifiesta en la circulación de panfletos, cobro masivo de extorsiones, amenazas, homicidios selectivos y ejemplarizantes, desplazamientos forzados en zona urbana y rural con especial grado de afectación en la población en proceso de reincorporación, líderes y lideresas sociales residentes en el municipio”⁵¹ (negritas fuera del texto).

80. Entonces, es posible entender que en lugares como el municipio en el que ocurrieron los hechos, en donde la presencia del Estado resulta efectivamente reducida por la actuación de

diversas estructuras armadas ilegales, se dificulta la tarea de la Unidad para las Víctimas de establecer qué hechos victimizantes ocurrieron dentro del marco del conflicto. Con todo, la Corte ha señalado que en los delitos de desplazamiento forzado la decisión de la entidad no puede fundamentarse en el argumento relacionado con que los hechos victimizantes no fueron probados dentro del marco del conflicto armado, sino que deben ser estudiados teniendo presente el amplio referente establecido en la Ley 387 de 1997. En ese orden, el artículo 1 señala que el desplazamiento puede darse por cualquiera de estas 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”.

81. De manera que resulta de especial importancia –para garantizar los derechos de las víctimas– que la entidad acuda a una interpretación amplia que tenga presentes las diferentes causas que pueden generar el desplazamiento forzado y que están establecidas en la Ley 387 de 1997.

82. Además, la Corte Constitucional ha reconocido que el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 también incluye a los desplazados. El capítulo tercero del título III –Ayuda humanitaria, atención y asistencia– de la ley en comento regula todo lo relacionado con la “atención a las víctimas del desplazamiento forzado” y adopta la misma definición de la Ley 387 de 1997⁵². En tal sentido, no es admisible una interpretación restrictiva de la definición de desplazado interno, menos aún cuando la Ley 1448 de 2011 remite expresamente a un concepto amplio, que incluye contextos adicionales al conflicto armado.

83. En otras palabras, las víctimas no pueden quedar desprotegidas por una aplicación limitada de dicho presupuesto normativo que, como en el caso concreto, suele estar relacionada con el argumento de que no se presentaron pruebas suficientes respecto del nexo causal entre el hecho victimizante y el conflicto armado interno.

84. En relación con lo anterior, es preciso recordar que en la Sentencia T-067 de 2020, la Sala Quinta de Revisión llamó la atención acerca del hecho de que en una resolución que negaba la inscripción de una víctima en el RUV, la motivación se limitara

“[...] al concepto de víctima relacionándolo exclusivamente con el conflicto armado interno, desconociendo la obligación de evaluar dicha categoría a partir de la concepción amplia dispuesta en la Ley 387 de 1997, 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” (cursivas originales).

85. Resulta imperioso subrayar que pese a que en el municipio se han presentado circunstancias que, de manera evidente, alteran drásticamente el orden público, la Unidad para las Víctimas no haya aplicado el concepto de víctima de la Ley 387 de 1997 y del mismo modo, el precedente constitucional. En otras palabras, la entidad no aplicó el derecho vigente en el caso concreto y, con ello, vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

86. La Sala llama la atención en este aspecto, pues –como le había sido ordenado a la Unidad para las Víctimas en la Sentencia T-067 de 2020– cuando la entidad deba decidir sobre casos de desplazamiento forzado debe tener en cuenta el concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y complementarlo con las otras causas descritas en la Ley 387 de 1997.

87. En conclusión, en el caso concreto le correspondía a la Unidad para las Víctimas la verificación del hecho victimizante en atención a la situación de orden público del municipio

que, incluso, le fue advertida por las alertas tempranas presentadas por la Defensoría del Pueblo. Contrario a lo expuesto, y como se verá en el siguiente apartado, la entidad realizó una argumentación basándose en que los hechos victimizantes no fueron probados dentro del marco del conflicto armado, omitiendo, entonces, la aplicación del derecho vigente.

Contenido y motivación de las resoluciones expedidas por la Unidad para las Víctimas

88. Por último, como la jurisprudencia constitucional ha señalado, es desproporcionado exigirle a una víctima que asuma la carga de la prueba para ser incluida en el RUV. Por ello, las resoluciones que deciden sobre la inscripción de una persona en dicho registro deben ser debidamente motivadas y tener presente los siguientes requisitos: (i) la interpretación de las normas aplicables de forma coherente con los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, y (ii) las pruebas suficientes que permiten desmentir la declaración de la persona que solicitó la inscripción, pues, la duda sobre un hecho no es prueba suficiente de su no ocurrencia.

89. La Sala encuentra que las resoluciones 2021-39725 del 26 de mayo de 2021, 2021-39725R del 16 de julio de 2021 y 2021-5998 del 9 de agosto de 2021, en las que la Unidad para las Víctimas decidió no incluir a la señora GECH, vulneraron su derecho al debido proceso administrativo al no cumplir con los dos requisitos mencionados. Por ejemplo, en la Resolución 2021-5998 del 9 de agosto de 2021, que resolvió el recurso de apelación, se lee:

90. A pesar de que la entidad analiza el caso en concreto en la resolución y de hecho menciona la falta de pruebas que permitan determinar el nexo causal entre el hecho victimizante y el conflicto armado, dicho análisis no tiene en cuenta la norma aplicable al

hecho victimizante, esto es, la Ley 387 de 1997, ni el precedente constitucional sobre la materia. Además, no cumple con el requisito mencionado sobre la aplicación de las normas de forma coherente con los principios de favorabilidad y buena fe.

91. Como se mencionó, estos elementos hacen parte esencial del derecho al debido proceso administrativo en materia de inscripción en el RUV en casos de desplazamiento forzado y son la razón de que en ellos la carga de la prueba se invierta, como ha sido reiterado por la jurisprudencia de esta corporación⁵⁴ (supra, 55 a 57).

92. Si bien en los actos administrativos se hace referencia a los argumentos presentados por la solicitante, la entidad debió tener presente las circunstancias que vive el municipio y que, frente a ese contexto, la señora GECH, como víctima de desplazamiento forzado, se encuentra amparada por la Ley 387 de 1997. De hecho, en la Resolución 2021-5998 del 9 de agosto de 2021 se evidencia que la entidad es consciente de la realidad que enfrenta el municipio. Al respecto, se lee:

“[Por] la confluencia de varias facciones disidentes de las FARC en la zona rural y urbana [del municipio], se registra un importante número de desplazamientos forzados[,] afectación a líderes y lideresas sociales, servidores y servidoras públicos, así como personas que adelantan su proceso de reincorporación”⁵⁵.

93. En la misma resolución se hace mención a la Alerta Temprana 043-2020 realizada por la Defensoría del Pueblo, en la cual se cataloga al municipio como un territorio de alto riesgo⁵⁶ por la presencia de disidencias de las FARC-EP como de diversos grupos armados al margen de la ley, y se establece que:

“Agrava el escenario de riesgo la ocurrencia de actos indiscriminados de violencia como la masacre acaecida el 17 de julio de 2020 en las veredas [...], que resulta en la pérdida de cuatro (4) vidas (entre ellas un menor de edad), y el desplazamiento forzado de aproximadamente diecisiete (17) personas, así como la continua presencia y tránsito de personas armadas no identificadas, la persistencia y uso de artefactos explosivos, generando zozobra en los pobladores y posibles nuevos desplazamientos”⁵⁷.

94. Más adelante, la Defensoría del Pueblo señala el incremento de la violencia en el municipio en los últimos años. Concretamente, sostiene que entre los años 2018 a 2020 se observa un aumento en los casos de homicidio y presencia de grupos armados. Y, adicionalmente, menciona:

“Es menester destacar que la continuidad e incremento en la ocurrencia de graves vulneraciones a los derechos fundamentales de la población civil en área urbana y rural [del municipio] es un factor evidente que demanda del urgente accionar preventivo y protector del Estado. El Informe de Seguimiento a la Respuesta Institucional emitido en mayo de 2019, y soportado en el monitorio que hasta la fecha adelanta la Defensoría del Pueblo, manifiesta la consumación de los riesgos referidos en la Alerta Temprana No 63-18, en particular, sobre personas defensoras de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación”⁵⁸ (negrillas fuera del texto).

95. Aunque estos elementos fácticos fueron mencionados en las resoluciones expedidas por la Unidad para las Víctimas, no parecen haber sido tenidas en cuenta en la determinación final adoptada en ellas. La entidad, al limitar el concepto de víctima de desplazamiento forzado desconoció o inaplicó la Ley 387 de 1997 y, por tanto, desprotegió a la señora GECH y a su familia, a pesar de que reconoció las circunstancias de violencia que viene enfrentando el municipio, lugar en el que residían.

96. Por las razones señaladas, la Sala revocará la Sentencia del 24 de mayo de 2022 de la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva, que confirmó la Sentencia del 31 de diciembre de 2021 del Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva, la cual declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por falta de subsidiariedad. En su lugar, tutelaré el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora GECH, por las razones expuestas en la presente providencia.

97. En consecuencia, dejaré sin efectos las resoluciones 2021-39725 del 26 de mayo de 2021, 2021-39725R del 16 de julio de 2021 y 2021-5998 del 9 de agosto de 2021, mediante las cuales la Unidad para las Víctimas decidió no incluir a la señora GECH ni a su familia en el Registro Único de Víctimas -RUV-, y le ordenaré expedir un nuevo acto administrativo que la incluya junto con su núcleo familiar en el mencionado registro, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

I. Síntesis de la decisión

98. En esta oportunidad, al decidir la revisión de los fallos proferidos dentro del proceso de tutela de la referencia, en el que la señora GECH actúa como accionante, representada por la defensora del Pueblo de la Regional del departamento, la Sala resuelve revocarlos por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. En consecuencia, al asumir el estudio de fondo del caso, la Sala encontró que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la solicitante, al negar su inscripción y la de su familia en el Registro Único de Víctimas -RUV- bajo el argumento de que no se probó que el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrió con ocasión del conflicto armado interno, sin tener en cuenta el concepto amplio de víctima establecido en la Ley 387 de 1997 que debe complementar el señalado en la Ley 1448 de 2011.

99. La Sala reitera, sobre el particular, que en la motivación que debe realizar la Unidad para las Víctimas para decidir sobre la inscripción de una persona en el RUV, debe aplicar los principios de favorabilidad y de buena fe, en virtud de los cuales la carga de la prueba sobre la inexistencia del desplazamiento corresponde a la entidad. Esto en tanto dicha decisión se da por medio de actos administrativos que se encuentran sujetos al artículo 29 de la Constitución, el cual establece el derecho fundamental al debido proceso.

100. Igualmente reitera su jurisprudencia respecto del concepto de víctima de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, cuyo reconocimiento representa un compromiso a cargo del Estado el cual, en cierta medida, se relaciona con la interpretación que se haga de tal denominación, pues su limitación puede derivar en que los derechos de las víctimas a la atención, la asistencia y la reparación integral por vía administrativa, no sean debidamente garantizados.

101. Por último, recuerda el precedente establecido por la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por medio del Auto 119 de 2013, de acuerdo con el cual es inconstitucional negar la inclusión en el RUV de las víctimas del desplazamiento forzado bajo el argumento de que no fue probado que los hechos ocurrieron con ocasión del conflicto armado. Asimismo, reitera que esa Sala subrayó que las causas que generan el desplazamiento forzado en el país son complejas y, por lo tanto, en estos eventos se debe ampliar el concepto de víctima complementando la Ley 1448 de 2011 con la Ley 387 de 1997, pues en muchos casos el desplazamiento es producto de una suma de circunstancias diversas que ponen en riesgo los derechos a la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales de las víctimas y manifiesta una imposibilidad generalizada de las personas de encontrar su garantía en un territorio establecido.

102. Respecto del caso concreto, la Sala constata que la Unidad para las Víctimas se limitó a señalar que no se encontraba probado que el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrió con ocasión del conflicto armado, cuando esta no es la discusión determinante para la

solución del caso y es prueba de que la entidad no aplicó el derecho vigente, razón por la que la Unidad vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante y su familia.

103. En ese orden, reitera que cuando se trata del hecho victimizante de desplazamiento forzado la entidad debe tener en cuenta que el concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011 debe complementarse con las otras formas de victimización previstas en la Ley 387 de 1997, que prevé, además del conflicto armado interno, otras situaciones como las tensiones interiores, las amenazas y la violencia generalizada, entre otras (art. 1).

104. Por estas razones, la Sala decide revocar la Sentencia del 24 de mayo de 2022 de la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva, que confirmó la Sentencia del 31 de diciembre de 2021 del Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva, la cual declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por falta de subsidiariedad. Y, en su lugar, tutelar el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora GECH.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 24 de mayo de 2022 de la Sala Segunda de Decisión Penal del Tribunal Superior de Neiva, que confirmó la Sentencia del 31 de diciembre de 2021 del Juzgado 2º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Neiva, la cual declaró improcedente el amparo constitucional solicitado por falta de subsidiariedad. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora GECH, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS las resoluciones No. 2021-39725 del 26 de mayo de 2021, 2021-39725R del 16 de julio de 2021 y 2021-5998 del 9 de agosto de 2021 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, en las que decidió no incluir a la señora GECH ni a su familia en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

CUARTO. ORDENAR a la Secretaría General de esta corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar a la accionante, a sus hijos y a su cónyuge. Igualmente, ordenar por Secretaría General a los jueces de tutela competentes que se encarguen de salvaguardar la información de las personas mencionadas, manteniendo la reserva sobre el expediente.

QUINTO. LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El expediente fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número 9, mediante el Auto del 27 de septiembre 2022 y notificado el 12 de octubre del mismo año.

2 Corte Constitucional, Circular Interna No. 10 de 2022.

3 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo acta de posesión del 9 de septiembre de 2020, folio 40. Mediante llamada telefónica realizada a la accionante el 16 de febrero de 2023, confirmó que aún continúa ejerciendo el cargo de personera municipal. En esa oportunidad también precisó que reside en otro municipio.

4 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No 2021-39725R del 16 de julio de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folio 31.

5 Al respecto, la personera relató: “En ejercicio de mis funciones el día 20 de febrero de 2021 realicé un acompañamiento a la inspección de [...], en el momento de realizar la diligencia [que] era un desalojo y demolición del inmueble de la señora [...] muy enfurecida lanzó las siguientes amenazas [...] maten a la personera [...] le habían mandado una razón desde la vereda [...] donde se hizo el desalojo [...]”. Archivo “02 Tutela.pdf”, folio 9.

6 Archivo “02 Tutela.pdf”, folio 4.

7 Ibíd., folio 5.

8 Expediente digital. Archivo “04Fallo1.pdf”, folio 1.

9 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No 2021-39725 del 16 de julio de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folios 18-22.

10 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No 2021-39725R del 16 de julio de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folios 27-32.

11 Ibíd, folio 31.

12 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No. 2021-5998 del 9 de agosto de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folios 33-39.

13 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”, folio 5.

14 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No. 2021-5998 del 9 de agosto de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folio 37.

15 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”, folio 5. El riesgo fue reconocido por la Unidad para las Víctimas en la Resolución No. 2021-5998 del 9 de agosto de 2021, folio 7.

16 Expediente digital. Archivo “06FalloTutela2.pdf”, folio 2.

18 Expediente digital. Archivo “04Fallo1.pdf”, folio 8.

19 Expediente digital. Archivo “06FalloTutela2.pdf”, folio 9.

20 *Ibíd.*, folio 10.

21 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

22 La petición, del 30 de noviembre de 2021, consta en el Sistema de Registro de Recursos y Acciones de la Defensoría del Pueblo, con radicado AAT-501000-2021-236514, RUP: 3038799, página 1.

23 El artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 establece: “LEGITIMACIÓN. El Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión”. Acerca de la legitimación en la causa del defensor del Pueblo y sus delegados para presentar acciones de tutela en representación de terceras personas, puede consultarse la Sentencia T-253 de 2016.

24 Frente a este segundo grupo, el inciso quinto del artículo 86 de la Constitución precisa que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

25 La Sala sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-435A de 2022, fundamentos jurídicos 38 a 43.

26 Corte Constitucional, 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, T-274 de 2018 y T-067 de 2020, en las que esta corporación ha sido enfática al advertir que tratándose de víctimas de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción contencioso administrativa.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 2020.

28 Corte Constitucional, Sentencia SU-599 de 2019.

29 La Sala sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-435A de 2022.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-115 de 2020. Ver artículo 1 de la Ley 1448 de 2011 que define el objeto.

31 Corte Constitucional, sentencias T-417 de 2016 y T-067 de 2020.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2018.

33 Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2017.

34 En la Sentencia T-067 de 2020, la Sala Quinta de Revisión señaló que “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 herramientas administrativas establecidas en la Ley de Víctimas”.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-435A de 2022.

36 Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014.

37 Registro Único de Población Desplazada.

38 Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014. En esa oportunidad, en cuanto a los principios de buena fe de las víctimas y de favorabilidad señaló: “[...] en virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno; además, en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas”.

39 La explicación de las reglas puede consultarse en la Sentencia T-435A de 2022.

40 En este apartado la Sala sigue la Sentencia T-163 de 2017, reiterada en las sentencias T-274 de 2018, T-333 de 2019 y T-067 de 2020.

41 Corte Constitucional, Sentencia T-435 de 2022.

42 Ley 1448 de 2011, artículos 5 y 27. Cita original.

43 El artículo 1 de la Ley 388 de 1997 establece: “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” (negritas fuera de texto).

44 Se sigue en parte la doctrina fijada en la Sentencia T-067 de 2020, fundamento jurídico 4.4.

45 La Sentencia C-280 de 2013 aclaró que la interpretación constitucional de la Ley 1448 de 2011 no debe limitar los derechos que se establecieron en la Ley 387 de 1997, sino que “la Sala entiende que cuando aquélla habla de efecto reparador, lo hace bajo una perspectiva amplia de dicho concepto [de víctima], que consiste entonces en el efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la dignidad humana que es común a todas las

acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas, conforme a los objetivos que él mismo dejó planteados en su artículo 1°. En este sentido el efecto reparador que la norma le atribuye a lo que denomina la oferta dirigida a la población desplazada, no resulta contrario a la Constitución”.

46 Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

47 Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

48 Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 2020.

49 En este apartado se sigue el precedente establecido en la Sentencia T-067 de 2020.

50 Corte Constitucional, Sentencia SU-599 de 2019.

51 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 043-2020 sobre el municipio, página 6. En esa ocasión sostuvo la entidad que “[e]l escenario de riesgo se determina por la configuración de facciones disidentes de las FARC-EP y un posible escenario de disputa debido a la confluencia de diversas facciones disidentes”. Versión digital disponible en <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/043-20.pdf>. En la Alerta Temprana 063-2018 realizada en el municipio, la Defensoría había advertido que “[e]l escenario de riesgo está determinado por el surgimiento de organizaciones armadas ilegales que tienen como objetivo controlar el territorio en el que estuvieron las FARC-EP”. Versión digital disponible en <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/063-18.pdf>.

52 El párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 establece: “Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado 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 las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley”.

53 Expediente digital. Archivo “02Tutela.pdf”. Anexo de la Resolución No. 2021-5998 del 9 de agosto de 2021 de la Unidad para las Víctimas, folio 37.

54 Corte Constitucional, sentencias T-328 de 2007, T-832 de 2014 y SU-599 de 2019.

56 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 043-2020, página 7.

57 Ibídem.

58 Ibíd., página 17.