

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

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

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Aspectos característicos de su definición

(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 persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos 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. (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-Finalidad

Es un instrumento para identificar a los destinatarios de ciertas medidas de protección 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

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

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

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

Referencia: Expedientes acumulados T-7.302.551 y T-7.393.538

Acciones de tutela presentadas por Eugenia Echavarría, en calidad de agente oficiosa de su hija Alejandra María Ruiz Echavarría, y Ana Fidelia Torres García en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, pronuncia la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos en el expediente T-7.302.551, en primera instancia, por el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Itagüí, el 9 de noviembre de 2018, y, en segunda instancia, por la Sala Quinta de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Medellín, el 11 de enero de 2019, dentro del proceso de tutela iniciado por Eugenia Echavarría, en calidad de agente oficiosa de su hija Alejandra María Ruiz Echavarría; y del fallo proferido en el expediente T-7.393.538, en primera instancia, por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Cali, el 10 de diciembre de 2018, dentro del proceso de tutela iniciado por Ana Fidelia Torres García, en ambos casos en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

Los expedientes de la referencia fueron seleccionados para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, mediante auto proferido el 14 de junio de 2019 y notificado el 3 de julio de 2019, en donde se decidió su acumulación por presentar unidad de materia.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente T-7.302.551

1.1. Demanda y solicitud

La señora Eugenia Echavarría, de 61 años, en calidad de agente oficiosa de su hija mayor de edad Alejandra María Ruiz Echavarría, presentó acción de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas), con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad material, al reconocimiento como víctima, a la reparación integral en términos de indemnización por vía administrativa y a la prevalencia del derecho sustancial, además, del principio de buena fe. Lo anterior, al estimarlos vulnerados en razón de la negativa de la entidad de incluir a Alejandra María y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas -RUV- por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría, bajo el argumento de que el mismo no se dio con ocasión del conflicto armado interno.

A continuación se presentan los hechos más relevantes según fueron descritos en la

demanda:

1.1.1. Alejandra María Ruiz Echavarría tiene en la actualidad 43 años, es madre cabeza de familia y se encuentra a cargo de su hija María Camila Restrepo Ruiz, de 15 años, quien vive con ella. Alejandra también es madre de Brenda Andrade Ruiz, mayor de edad y ya independiente de su hogar materno, y de Miguel Ángel Ruiz Echavarría, hoy fallecido.

1.1.2. El 12 de marzo de 2011, a sus 14 años, Miguel Ángel Ruiz Echavarría fue asesinado en el barrio la Aldea del municipio de Itagüí, Antioquia, “por cruzar una frontera invisible”. Narró la agente oficiosa que la autoría del asesinato se atribuye a “las bandas criminales asociadas al paramilitarismo que operaban en esa zona del departamento”.

1.1.3. Esa tragedia familiar le produjo a Alejandra María un grave desequilibrio mental que fue diagnosticado como “1) Trastorno afectivo bipolar, 2) Episodio depresivo grave presente con síntomas psicóticos consecuente a problemas relacionados con la desaparición o muerte de un miembro de la familia”.

1.1.4. Según narró la señora Eugenia Echavarría el deterioro en la salud mental de Alejandra María es crónico, degenerativo y avanzado, al punto que se le ha imposibilitado volver a trabajar y, por recomendaciones médicas, requiere de cuidado permanente debido a “su ideación suicida”.

1.1.5. Alejandra María fue valorada con una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, sin embargo, le ha sido negada la posibilidad de acceder a una pensión de invalidez, por lo que no cuenta con ningún tipo de ingresos económicos que le permitan asumir los gastos necesarios para su sostenimiento y el de su hija María Camila.

1.1.6. El 24 de marzo de 2012, un año después de ocurridos los hechos, la señora Alejandra María rindió declaración ante la Personería Municipal de Itagüí, como víctima del homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría, con la finalidad de ser incluida en el RUV.

1.1.7. Mediante Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, la Unidad para las Víctimas decidió la no inclusión en el RUV de Alejandra María Ruiz Echavarría por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel. En la parte considerativa del documento se lee:

“Que en razón a lo anterior, atendiendo rigurosamente el relato de la declarante, y los documentos adjuntos, no se cuenta con elementos técnicos suficientes, que permitan comprobar que la ocurrencia de estos hechos, estén directamente relacionados con motivos ideológicos o políticos, o que obedezca al accionar de grupos armados, es importante mencionar, que la sola presencia de grupos armados en el lugar donde ocurrió el hecho, no significa que el mismo se configure en el marco del conflicto, y aunque los hechos presentados, pueden manifestar diferentes condiciones de vulnerabilidad establecidas por un contexto violento, no se logra inferir que su situación se encuentre acorde con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. || No obstante el objeto de la presente resolución no desvirtúa que el Homicidio del hijo de la deponente haya sido hecho violento.

[...]

Que una vez analizados los elementos jurídicos, técnicos y de contexto, se establece que no es procedente el Reconocimiento de los hechos victimizantes de Homicidio, bajo los parámetros de la Ley 1448 de 2011, dado que al realizar el proceso de valoración no se logró contar con elementos suficientes que comprobaran que los mismos, fueron perpetrados en el marco de conflicto armado, por lo tanto no se realizará la inscripción de la deponente ni de su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas (RUV)”.

1.1.8. Frente a dicho acto administrativo fueron presentados los recursos de reposición y apelación, al considerar que la Unidad para las Víctimas omitió realizar un análisis juicioso y profundo de la solicitud. Sin embargo, según lo expresó la agente oficiosa, la decisión inicial fue confirmada sin hacer ninguna valoración de los argumentos expuestos por la víctima para ser incluida en el Registro, y así poder acceder a las medidas especiales de reparación integral.

1.1.9. La señora Eugenia Echavarría señaló que en el municipio de Itagüí, para la época de ocurrencia de los hechos, existía un conflicto armado en razón de presencia de grupos de criminalidad organizada que se rearmaron luego de la desmovilización de los paramilitares, quienes ejercían el control territorial y de la población, al punto de que existían fronteras invisibles que los ciudadanos no podían traspasar.

1.1.10. Afirmó la agente oficiosa que es ella quien en la actualidad debe velar por el cuidado de su hija Alejandra María y de su nieta María Camila, y responder por el sostenimiento del

hogar, y que no cuenta con ingresos económicos suficientes para proveerles lo necesario.

1.1.11. En razón de lo anterior, la señora Eugenia Echavarría solicitó que se ordene a la Unidad para las Víctimas que proceda a incluir a su hija Alejandra María Ruiz Echavarría y su grupo familiar en el RUV, por el hecho victimizante de homicidio de Miguel Ángel Ruiz Echavarría. Consecuencialmente, que le ordene hacer efectivas las medidas de reparación a las que tenga derecho, teniendo en cuenta su actual condición de salud, que la hace merecedora de un enfoque y trato diferencial.

1.2. Respuesta de la entidad demandada

Mediante auto interlocutorio No. 0849 del 1 de noviembre de 2018, el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Itagüí admitió la acción de tutela, decretó como prueba el interrogatorio de la señora Eugenia Echavarría y corrió traslado de la demanda a la Unidad para las Víctimas.

El 6 de noviembre de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas solicitó que se negaran las pretensiones invocadas en la acción de tutela, debido a que la entidad, dentro del marco de su competencia, ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la señora Alejandra María Ruiz Echavarría. Agregó que existe una carencia actual de objeto en razón de que la Unidad procedió a dar respuesta de fondo, precisa y concisa a la solicitud de inclusión en el RUV, a través de la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, que decidió no incluir a la agenciada ni a su grupo familiar en el Registro; la Resolución No. 2017-147417R del 12 de febrero de 2018, que resolvió el recurso de reposición confirmando el anterior acto administrativo; la Resolución No. 2018-19679 del 25 de abril de 2018, que resolvió el recurso de apelación en igual sentido; y la comunicación 201872018872781 del 6 de noviembre de 2018, que dio respuesta a un derecho de petición radicado por Alejandra María Ruiz Echavarría, en el sentido de informar su estado en el Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante de homicidio, siendo víctima directa Miguel Ángel Ruiz Echavarría. En esa oportunidad se le informó que la decisión de no inclusión en el RUV se encuentra en firme, no es susceptible de recurso alguno y no puede ser modificada.

1.3. Decisión que se revisa del juez de tutela de primera instancia

El 7 de noviembre de 2018, el Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Itagüí practicó el interrogatorio de la señora Eugenia Echavarría, quien en esa oportunidad además de reiterar los hechos expresados en la demanda de tutela, afirmó:

- * Actualmente se dedica a la costura de prendas según encargo de terceros, en su casa.
- * Antes de la muerte de Miguel Ángel Ruiz, su hija Alejandra María era la que trabajaba y asumía todos los gastos del hogar como cabeza de familia, y ella, la abuela, era la que se quedaba con los tres nietos y los cuidaba.
- * Con la muerte de Miguel Ángel, Alejandra María perdió la cordura y dejó su empleo, por lo que le tocó ponerse a trabajar junto con su hija mayor en el oficio de costurera.
- * Su hija fue evaluada con una pérdida de capacidad laboral del 59,2%, pero el fondo de pensiones le negó la pensión de invalidez porque solo tenía 37 semanas cotizadas. Desde hace un año Sura no le paga las incapacidades.
- * En la actualidad ella, con la ayuda de su hija mayor, es quien asume todos los gastos del hogar, de su hija Alejandra María y de su nieta de 15 años María Camila, quien se encuentra terminando el bachillerato.
- * El padre de Miguel Ángel nunca lo reconoció ni le ayudó económicamente a Alejandra María con los gastos del niño. De él no se volvió a saber nada.
- * No tiene un ingreso mensual fijo, a veces hace lotes de \$200.000 o \$300.000, ya que pagan \$1.000 por cada prenda.
- * Los gastos mensuales son los siguientes: \$500.000 de arriendo; \$50.000 de servicios públicos; \$180.000 de internet, que es obligatorio por el estudio de su nieta; \$100.000 de transporte de María Camila; y para la alimentación no tiene un valor establecido, ya que solo compran lo esencial.
- * Su esposo le ayuda muy de vez en cuando, él vive con las hermanas en Medellín y se hizo embargar todo el salario para no colaborar; la tiene afiliada como beneficiaria a la EPS.
- * Alejandra no hace nada, “la depresión no la deja, ella toma droga psiquiátrica, yo la vigilo

todo el tiempo, ve televisión, ayuda en los oficios, la pongo a empacar prendas a que me ayude a ver si así despierta, pero en cualquier momento resulta llorando por el vacío que le dejó el hijo y ha manifestado ganas de morir dice que para qué vivir así”.

1.4. Impugnación

La anterior decisión fue impugnada por la agente oficiosa. Señaló que el derecho de petición, que fue el que se analizó en la sentencia impugnada, no fue el objeto de la acción de tutela. En cambio, el juez de primera instancia dejó de analizar los derechos efectivamente invocados y los hechos descritos en la demanda y en el acta de interrogatorio, a partir de los cuales podía deducirse la existencia de un perjuicio irremediable, en la medida en que Alejandra María es víctima de la omisión del deber de protección que tiene el Estado colombiano, lo que no solo hacía viable que el asunto se discutiera a través de la acción de amparo, sino que se accediera a la protección solicitada.

1.5. Decisión que se revisa del juez de tutela de segunda instancia

La Sala Quinta de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia del 11 de enero de 2019, confirmó la sentencia No. 100 del 9 de noviembre de 2018. Concluyó que la acción de tutela no es el mecanismo de defensa idóneo para obtener la inclusión del núcleo familiar de la agenciada en el RUV, pues el acto de no inclusión puede controvertirse mediante el correspondiente proceso contencioso administrativo. Agregó que no se probó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera posible la concesión transitoria de la acción de amparo.

2. Expediente T-7.393.538

2.1. Demanda y solicitud

La señora Ana Fidelia Torres García presentó acción de tutela en contra de la Unidad para las Víctimas, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales de petición y a ser reconocida como víctima, al estimarlos vulnerados en razón de la negativa de la entidad de incluirla en el Registro Único de Víctimas –RUV– por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, bajo el argumento de que no se logró establecer que los mismos se dieran con ocasión del conflicto armado interno.

A continuación se presentan los hechos más relevantes según fueron descritos en la demanda:

2.1.1. Ana Fidelia Torres García es desplazada del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca, lugar en el que trabajaba como vendedora informal de comida, haciendo oficios varios y prestando dos motores de lancha.

2.1.2. La accionante comenzó a recibir amenazas por parte de hombres armados, quienes en varias ocasiones le manifestaron que atentarían contra su vida si no les entregaba los motores de lancha, y que le “iba a ir peor que a [su] esposo quien está desaparecido”. Ante esa situación, el 18 de noviembre de 2017, se vio obligada a abandonar su casa y todas sus pertenencias para proteger su vida, desplazándose a la ciudad de Cali junto con su nieto.

2.1.3. Ana Fidelia rindió declaración ante la Personería Municipal de Cali el 9 de febrero de 2018, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado ocurridos el 17 y 18 de noviembre de 2017 en el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca, con la finalidad de ser incluida en el RUV.

2.1.4. Mediante Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, la Unidad para las Víctimas decidió no incluir en el RUV a Ana Fidelia Torres García junto con su grupo familiar, y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, al no poderse determinar que se encuadraron en el marco del conflicto armado interno. Frente a dicho acto administrativo fue presentado el recurso de reposición y en subsidio apelación. Sin embargo en ambas ocasiones la decisión anterior fue confirmada.

2.1.5. La accionante señaló que en el municipio de Buenaventura, para la época de ocurrencia de los hechos, existía una fuerte presencia de grupos armados al margen de la ley, que ejercían control territorial y cometían todo tipo de actos vandálicos debido a la ausencia del Estado.

2.1.6. Ana Fidelia narró que es afrodescendiente, madre soltera y cabeza de hogar, pues se encuentra a cargo de su nieto menor de edad, y que en la actualidad no tiene un lugar estable para vivir en la ciudad de Cali ni condiciones que le permitan retornar al municipio de Buenaventura.

2.1.7. En razón de lo anterior, la accionante solicitó que se ordene a la Unidad para las Víctimas que proceda a incluirla en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ocurrido el 18 de noviembre de 2017, a raíz de las amenazas recibidas por parte de grupos armados al margen de la ley.

2.2. Respuesta de la entidad demandada

Mediante auto interlocutorio No. 1156 del 27 de noviembre de 2018, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Cali admitió la acción de tutela, vinculó al trámite a la Presidencia de la República y al Departamento de la Prosperidad Social y corrió traslado de la demanda a la Unidad para las Víctimas.

Mediante comunicación recibida el 3 de diciembre de 2018, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas solicitó que se negaran las pretensiones invocadas en la acción de tutela, debido a que la entidad, dentro del marco de su competencia, ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la señora Ana Fidelia Torres García. Agregó que la Unidad procedió a dar respuesta de fondo, precisa y concisa a la solicitud de inclusión en el RUV, a través de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, que decidió no incluir en el Registro a la accionante junto con su grupo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado; la Resolución No. 2018-27196R del 27 de agosto de 2018, que resolvió el recurso de reposición confirmando el anterior acto administrativo; y la Resolución No. 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018, que resolvió el recurso de apelación en igual sentido.

Mediante comunicación recibida el 3 de diciembre de 2018, la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no le asiste ninguna competencia en lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria, la indemnización administrativa o la inclusión en el Registro Único de Víctimas. En razón de ello, solicitó que la entidad fuera desvinculada del trámite o que se negara el amparo constitucional.

2.3. Decisión que se revisa del juez de tutela de primera instancia

El Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Cali, mediante sentencia del 10 de diciembre de

2018, negó la protección constitucional solicitada por la señora Ana Fidelia Torres García al concluir que la Unidad para las Víctimas no le vulneró sus derechos fundamentales, toda vez que la actuación administrativa adelantada se fundamentó en la información recopilada y la imposibilidad material de concluir, a partir de la misma, que el desplazamiento de la accionante fue un hecho relacionado con el conflicto armado interno.

La anterior decisión no fue impugnada.

3. Actuaciones en sede de revisión

3.1. La Sala Quinta de Revisión, mediante Auto del 24 de septiembre de 2019, decretó algunas pruebas con la finalidad de obtener elementos de juicio que le permitieran adoptar una decisión más informada en el caso objeto de estudio. Adicionalmente, suspendió los términos del presente proceso. Las pruebas decretadas fueron las siguientes:

3.1.1. Solicitó a la Unidad para las Víctimas, en el expediente T-7.302.551, que (i) informara los elementos jurídicos, técnicos y de contexto y los elementos materiales probatorios que le sirvieron de sustento para negar la inclusión en el RUV de Alejandra María Ruiz Echavarría junto con su grupo familiar, por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría; y (ii) adjuntara copia del Formato Único de Declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, o su equivalente, junto con los demás elementos materiales probatorios que fueron valorados para la adopción de las resoluciones mediante las cuales se decidió la no inclusión en el RUV de Alejandra María Ruiz Echavarría.

En el expediente T-7.393.538, que (i) informara los elementos jurídicos, técnicos y de contexto y los elementos materiales probatorios que le sirvieron de sustento para negar la inclusión en el RUV de Ana Fidelia Torres García junto con su grupo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado; (ii) adjuntara copia del Formato Único de Declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, o su equivalente, junto con los demás elementos materiales probatorios que fueron valorados para la adopción de las resoluciones mediante las cuales se decidió la no inclusión en el RUV de Ana Fidelia Torres García; (iii) adjuntara copia de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, por medio de la cual la Unidad para las Víctimas decidió no incluir en el RUV a Ana Fidelia Torres García junto con su grupo familiar, y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, al no poderse determinar que se encuadraron en el

marco del conflicto armado interno; y (iv) informara si la señora Ana Fidelia Torres García se encuentra inscrita en el RUV por el hecho victimizante de la desaparición forzada de su cónyuge, y si hay pruebas de dicho acontecimiento en el expediente del trámite de inscripción en el RUV que se resolvió a través de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018.

3.1.2. Solicitó a la Fiscalía 235 delegada ante los jueces penales del circuito de Itagüí, Antioquia, de la Unidad Seccional de Fiscalías de Itagüí, o a quien sea la fiscalía competente, que (i) informara el estado actual y el resultado de la investigación penal identificada con número SPOA 050016000206201116225, por el fallecimiento en forma violenta de Miguel Ángel Ruiz Echavarría, el día 12 de marzo de 2011, luego de ser víctima de atentado con arma de fuego en el barrio la Aldea de Itagüí, Antioquia; y (ii) adjuntara copia del expediente que incluya las piezas probatorias que permitan identificar el contexto en el cual tuvo ocurrencia el hecho, en caso de haberlas.

3.1.3. Solicitó a la señora Eugenia Echavarría, quien actúa en calidad de agente oficiosa de su hija Alejandra María Ruiz Echavarría, que (i) informara cualquier hecho o situación adicional que sea necesaria tener en cuenta para la decisión del caso estudiado; y (ii) adjuntara copia de la certificación de pérdida de capacidad laboral de la señora Alejandra María Ruiz Echavarría.

3.1.4. Solicitó a la señora Ana Fidelia Torres García que (i) informara cualquier hecho o situación adicional que sea necesaria tener en cuenta para la decisión del caso estudiado; (ii) informara si denunció la desaparición forzada de su cónyuge ocurrida en Buenaventura, según fue descrita en la demanda de tutela, y si solicitó la inclusión en el Registro Único de Víctimas por ese hecho victimizante y, en caso de haberlo realizado, cuál fue la respuesta obtenida; y (iii) adjuntara copia del registro civil de nacimiento del nieto con el que actualmente convive en la ciudad de Cali y que integra su grupo familiar.

3.2. Mediante comunicación del 11 de octubre de 2019, de un lado, la Secretaría General de la Corporación informó que se dio cumplimiento al Auto del 24 de septiembre de 2019, recibiendo las respuestas de la Fiscalía 235 Seccional de Itagüí y de la señora Ana Fidelia Torres García. Adicionalmente, señaló que los oficios enviados a la señora Eugenia Echavarría fueron devueltos por la Oficina de Correo 472, con la anotación de “No existe”. De otro lado,

informó que durante el término de traslado de las pruebas recibidas, solo se acercó a la Secretaría el Departamento de la Prosperidad Social.

Las comunicaciones recibidas fueron las siguientes:

3.2.1. El 2 de octubre de 2019, la Fiscalía 235 Seccional Itagüí informó que en efecto “tuvo a su cargo la carpeta con SPOA 050016000206201116225 por el delito de Homicidio, en razón de la muerte violenta del menor MIGUEL ÁNGEL RUIZ ECHAVARRÍA, de 14 años de edad, ocurrida el día 12 de marzo de 2011 en la calle 62 con carrera 56 a un costado del inmueble demarcado con el número 62-06 vía pública del municipio de Itagüí y producida con arma de fuego”.

Y agregó: “Realizadas las labores preliminares urgentes para establecer las causas y responsables de su deceso, no se obtuvo resultado positivo alguno, razón por la cual se dispuso el archivo provisional de la indagación el día 23 de enero de 2012, encontrándose desde entonces INACTIVA la investigación, sin que hasta la fecha se haya obtenido información adicional alguna que permita su reactivación”.

3.2.2. El 4 de octubre de 2019, la señora Ana Fidelia Torres García remitió copia de su cédula de ciudadanía, con fecha de nacimiento del 24 de agosto de 1963, y del registro civil de nacimiento de Jonatan Estiven Torres García, en donde se indica como fecha de nacimiento el 26 de febrero de 2005 y que su madre es Ana Fidelia Torres García.

3.2.3. El 15 de octubre de 2019, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó negar la protección del derecho fundamental al reconocimiento de las accionantes como víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, la inclusión en el RUV depende de la relación del hecho con el conflicto armado interno, reconociendo únicamente las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La regla es que “[t]odo evento que no se relacione con el conflicto armado interno o que no tenga un impacto humanitario, no será objeto de reconocimiento y por ende no dará lugar a la inclusión en el RUV”. La excepción a la anterior regla se presenta por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que, según el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, tiene dos

circunstancias adicionales para su reconocimiento: la violencia generalizada y las situaciones de disturbios al interior del país.

(ii) Los elementos jurídicos de valoración de la circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos victimizantes son el conflicto armado interno colombiano (art. 3, Ley 1448 de 2011), la relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado (Sentencia C-781 de 2012), la violencia generalizada (art. 1, Ley 387 de 1997) y la extemporaneidad (art. 155, Ley 1448 de 2011).

(iii) Los elementos de contexto de las circunstancias y hechos victimizantes declarados “corresponden a la verificación, por medio de fuentes institucionales y/o académicas, de las dinámicas, modo de operación identificación de presencia de grupos armados y el índice de riesgo de victimización de la población en la época en la que ocurren los hechos victimizantes descritos. Esta herramienta permite contrastar la información suministrada en el formato único de declaración”.

(iv) Los elementos técnicos se dividen en dos universos. El primero, relacionado con la información con la que cuenta la Unidad a través de la Red Nacional de la Información, “por medio de la cual se logran obtener hallazgos que permiten contrastar la información suministrada, a través de la consulta de las fuentes institucionales que se especializan en cada uno de los hechos victimizantes” (art. 2.2.2.3.11, Decreto 1084 de 2015). El segundo, se relaciona “con los elementos o pruebas sumarias que suministra la o el declarante en el Formato Único de Declaración” (art.156, Ley 1448 de 2011).

(v) Situación administrativa de la señora Alejandra María Ruiz Echavarría:

“Frente al caso, es pertinente indicar que [a] la accionante mediante la Resolución No. 2017-147417 del 23 de Noviembre de 2017 se [le] negó la inclusión en el RUV por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Angel Ruíz Echavarría, en la medida que no se determinó una relación cercana y suficiente entre el hecho y el conflicto armado interno.

Por su parte, mediante la Resolución No. (sic) mediante la cual se resolvió el recurso de apelación se analizó el contexto de los hechos y se determinó que de acuerdo con el relato que hizo la misma tutelante, se concluye que los hechos no tienen relación con el conflicto armado y adicional no se niega por impetrarlo uno u otro autor, sino que por las condiciones

de los hechos responde a un tema personal.

Sobre el particular la declaración señala:

“se encontraron con unos tipos en una moto, salieron corriendo y los de la moto le dispararon (...) mi hijo lo mataron porque traspasaron lo que ellos llaman la calle o barrera invisible, estas bandas son las que imponen las reglas del barrio”.

Adicional la certificación de la Fiscalía General de la Nación que aportó la tutelante con la declaración indica:

“El Acta de Inspección Técnica a Cadáver adelantada por funcionarios de Policía Judicial en la misma fecha y lugar de los hechos señala como hipótesis de la causa de su muerte “proyectil de arma de fuego”, configurándose así el punible de homicidio.

(...)

La noticia criminal se encuentra en etapa de indagación, sin que hasta ahora se haya logrado la individualización de los autores”.

De lo anterior, se evidencia que no se negó el registro contrario a los lineamientos de la Corte Constitucional, por cuanto se ajusta a lo que se conoce como delincuencia común [Sentencia T-068 de 2019].

[...]

De los elementos que rodearon los hechos del presunto homicidio, se evidencia que no se cumple con los lineamientos que la misma Corte Constitucional determinó para establecer si un hecho es victimizante en el marco del conflicto armado, por el contrario unos hombres que conducen una moto y disparan presuntamente, indican que los autores pertenecen a delincuencia común.

Adicional, de lo que se evidencia en la certificación de la Fiscalía General de la Nación se investiga un homicidio sin autores determinados.

Por lo cual, carece de fundamento determinar que en el presente asunto se vulneraron los derechos fundamentales de la tutelante, al negar el registro único de víctima[s], en la

medida [en] que las resoluciones se fundamentan [en] elementos de contexto objetivo que no generan duda, frente a que los hechos no tienen relación con el conflicto armado ni que lo perpetraron grupos desmovilizados”.

(vi) Situación administrativa de la señora Ana Fidelia Torres García:

“En el caso de la tutelante, la Unidad para las Víctimas mediante la RESOLUCIÓN No. 2018-27196 del 2 de Mayo de 2018 ordenó no reconocer [e]l registro único de víctimas por desplazamiento forzado y amenazas, al determinar después de realizar el análisis de contexto de los hechos, que no se cumplía con los parámetros previstos en la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Del relato que realiza la accionante se desprenden varios elementos que conducen a que no se configura como tal un desplazamiento forzado por motivos del conflicto armado, en la medida, que i) se trasladó en varias ocasiones de Buenaventura a Cali, y regresaba, y como lo reitera la actora, en varias ocasiones regresaba a su casa. Por último, reconoce que las personas que presuntamente la coaccionaron para abandonar su hogar son personas conocidas por ella al vivir en el mismo barrio.

Sobre el particular la declaración señala:

“problemas amenazándome, ellos querían sacarme de mi casa. ellos me iban a amenazar diciéndome que cuando iba a desocupar, que necesitaban mi casa y que no me metiera en problemas, pero yo no me iba, en varias ocasiones iban a mi casa y me sacaban y yo me tenía que ir de Buenaventura a Cali, Valle pero no duraba mucho porque mi nieto es muy resabiado con la comida y la gente se aburría de él, por esa razón en varias oportunidades me tocaba volver a mi casa, así pasaron muchas ocasiones pero fue el día 17 de noviembre de 2017 cuando me encontraba en mi casa con mi nieto siendo casi las 12:30 de la media noche, cuando sentí que me tocaron la puerta entonces yo fui a entreabrir y me dijeron te llevo el momento era, (sic) dos hombres vestidos de camuflado, ellos me tumbaron la puerta y se me fueron encima y me empezaron a quitar la blusa que llevaba puesta, yo les vi las caras y son gente misma del barrio”.

Por otra parte, si la actora en varias ocasiones abandonó la vivienda y regresaba, por lo cual el desplazamiento no se configura por cuanto si se cumpliera con los elementos desde el

primer traslado de Buenaventura a Cali no se hubiese regresado [refirió la Sentencia T-888 de 2013].

De lo anterior, según las afirmaciones de la misma tutelante, se evidencia que son personas del mismo barrio que la demandante conoce, por lo cual no puede inferirse que son sujetos miembros de algún grupo armado al margen de la ley, y si podría tratarse de delincuencia común por el presunto delito de violación.

De la lectura objetiva de las actuaciones administrativas que expidió la UARIV se desprende que se analizó el contexto de los hechos y la relación de los mismos con hechos del conflicto armado, por lo cual se determinó que no se cumplía con los parámetros de la Ley 1448 de 2011” (mayúsculas originales).

(vii) En relación con los casos estudiados la Unidad para las Víctimas anexó:

Caso de Alejandra María Ruiz Echavarría:

- Copia de la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, “por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015”.

- Copia de la notificación por aviso del 21 de diciembre de 2017, de la Resolución No. 2017-147417.

- Copia del recurso de reposición, y en subsidio apelación, interpuesto en contra de la Resolución No. 2017-147417.

- Copia de la Resolución N° 2017-147417R del 12 de febrero de 2018, “por la cual se decide sobre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017 sobre la no inclusión en el Registro Único de Víctimas”.

- Copia de la Resolución N° 2018-19679 del 25 de abril de 2018, “por la cual se decide el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017 de no Inclusión en el Registro Único de Víctimas”.

Caso de Ana Fidelia Torres García:

- Copia de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, “por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015”.
- Copia de la citación para notificación personal de la Resolución No. 2018-27196 del 2 mayo 2018, fechada el 22 de julio de 2018.
- Copia del recurso de reposición, y en subsidio apelación, interpuesto en contra de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018.
- Copia de la Resolución N° 2018-27196R de 27 de agosto de 2018, “por la cual se decide sobre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018 sobre la no inclusión en el Registro Único de Víctimas”.
- Copia de la Resolución N° 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018, “por la cual se decide el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución 2018-27196 del 2 de mayo de 2018 de no Inclusión en el Registro Único de Víctimas”.

Se precisa que la Unidad para las Víctimas no adjuntó copia del Formato Único de Declaración para la solicitud de inscripción en el RUV, o su equivalente, ni otros elementos materiales probatorios que haya valorado para la adopción de las decisiones de no inclusión en el RUV de Alejandra María Ruiz Echavarría y Ana Fidelia Torres García, junto con sus respectivos núcleos familiares.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites 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 Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Examen de procedencia de la acción de tutela

Antes de la formulación del problema jurídico relacionado con la presunta vulneración de los

derechos fundamentales invocados por Eugenia Echavarría, en calidad de agente oficiosa de su hija Alejandra María Ruiz Echavarría, y Ana Fidelia Torres García, la Sala debe analizar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción 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.

2.1. Legitimación en la causa

2.1.1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece 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. Los poderes se presumirán auténticos”. Y agrega: “También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

En los casos objeto de análisis el requisito en mención se cumple cabalmente pues las acciones de tutela fueron presentadas, en el expediente T-7.302.551, por la señora Eugenia Echavarría, en calidad de agente oficiosa de su hija Alejandra María Ruiz Echavarría, quien se encuentra en situación de discapacidad, y, en el expediente T-7.393.538, por la señora Ana Fidelia Torres García, quien actúa en nombre propio. En ambos casos se trata de personas mayores de edad, quienes son las titulares de los derechos fundamentales cuya protección se reclama.

2.1.2. Legitimación en la causa por pasiva. El mismo artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991, establecen que la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso contra particulares. 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.

En el caso objeto de análisis, se advierte que la Unidad para la Atención y Reparación Integral

a las Víctimas –UARIV–, que es la entidad a la que se atribuye la vulneración de derechos fundamentales, está legitimada en la causa por pasiva para actuar en este proceso.

2.2. Subsidiariedad

2.2.1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo y 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.

Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe tener en cuenta su eficacia, apreciada en concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el accionante, en particular cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

2.2.2. En los casos que ocupan a la Sala de Revisión, se cuestionan las decisiones de la Unidad para las Víctimas de negar la inclusión en el RUV de las señoras Alejandra María Ruiz Echavarría, por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría, y Ana Fidelia Torres García, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado.

En principio, las accionantes podrían 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 dichos actos.

No obstante, 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 tutela. En efecto, la solución en dicha jurisdicción toma un tiempo que impide a las víctimas acceder a medidas humanitarias, que se caracterizan por ser inmediatas y 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 masiva.

2.2.3. 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, para esta Sala las acciones constitucionales bajo estudio superan el requisito de subsidiariedad y proceden de manera definitiva.

2.3. Inmediatez

2.3.1. La acción de tutela está instituida en la Constitución Política 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.

Así, uno de los principios que rigen la procedencia de la acción 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.

Para analizar el cumplimiento de este requisito, la Sala llevará a cabo su estudio individual en cada uno de los expedientes de la referencia.

2.3.2. En relación con el expediente T-7.302.551, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, que le negó la inclusión en el RUV a la señora Alejandra María Ruiz Echavarría por el hecho victimizante de homicidio de su hijo. Dicho acto administrativo fue notificado por aviso enviado el 21 de diciembre de 2017. Posteriormente, en respuesta a los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la anterior decisión, en su orden, la entidad profirió la Resolución No. 2017-147417R del 12 de febrero de 2018, notificada por aviso fijado el 15 de marzo de 2018 y desfijado el 22 del mismo mes y año; y la Resolución No. 2018-19679 del 25 de abril de 2018, notificada el 19 de junio de 2018.

La acción de tutela fue presentada el 18 de octubre de 2018. En ese orden, la Sala entiende cumplido el requisito de inmediatez, pues entre la notificación del último acto administrativo y la solicitud de amparo transcurrieron casi cuatro meses, término que se estima razonable.

2.3.3. En lo que respecta al expediente T-7.393.538, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, que le negó la inclusión en el RUV a la señora Ana Fidelia Torres García por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado. Luego de interponer los recursos de reposición y apelación en contra de la anterior decisión, en su orden, la entidad profirió la Resolución No. 2018-27196R del 27 de agosto de 2018, notificada personalmente el 26 de septiembre de 2018; y la Resolución No. 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018, notificada personalmente el 19 de noviembre de 2018.

La acción de tutela fue presentada el 26 de noviembre de 2018. Así, la Sala entiende cumplido el requisito de inmediatez, ya que se acudió a la solicitud de amparo en el mismo mes en que fue notificado el último acto administrativo.

3. Planteamiento de los problemas jurídicos

Previamente la Sala precisa que si bien las demandas de tutela hacen 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 Alejandra María Ruiz Echavarría y Ana Fidelia Torres García en el Registro Único de Víctimas -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. De su protección puede depender la garantía de los demás derechos que se invocan.

Acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela en los asuntos de la referencia, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿La Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Alejandra María Ruiz Echavarría, al negar su inscripción en el RUV bajo el argumento de que el hecho victimizante de homicidio de su hijo adolescente no ocurrió en el marco del conflicto armado interno?

(ii) ¿La Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima de la señora Ana Fidelia Torres García, al negar su inscripción en el RUV bajo el argumento de que el hecho victimizante de desplazamiento forzado no ocurrió en el marco del conflicto armado interno?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala recordará su jurisprudencia constitucional acerca de: (i) el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997; (ii) la inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas; y (iii) el derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV. Finalmente, (iii) resolverá los casos concretos.

4. El concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La Ley 1448 de 2011 (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.

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).

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.

4.2. 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 previstas. Adicionalmente, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno” contenida en el artículo 3 antes citado, debe entenderse a partir de un sentido amplio, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada.

En la Sentencia C-253A de 2012, esta Corporación advirtió que se presentan tres posibilidades para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno. Ellas son: (i) en 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 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.

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”. 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.

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 fenómeno.

4.3. 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 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 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 persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos 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.

(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.

4.4. 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 1997, 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 público.

La Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 adoptó el Auto 119 de 2013 en el cual aclaró que era inconstitucional negar la inclusión en el RUV de las personas que manifestaban su condición de desplazamiento cuando los hechos narrados no estaban relacionados con el conflicto armado interno. Al respecto, sostuvo:

“[...] 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”.

Frente al concepto operativo de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011, la Sala de Seguimiento refirió que “los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas

que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición”. Ellos son: (i) la coacción que hace necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación.

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.

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

5.1. 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.

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.

5.2. El artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015 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 2011 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.

El artículo 2.2.2.1.4. del Decreto 1084 de 2015 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”.

A su vez, el artículo 2.2.2.3.5. del decreto compilador 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”.

Finalmente, el artículo 2.2.2.3.11. del Decreto 1084 de 2015 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”.

5.3. 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 2011. 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).

El registro, entonces, es un instrumento para identificar a los destinatarios de ciertas medidas de protección 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”.

5.4. Ahora bien, la acción de tutela permite ordenar 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”.

5.5. Para terminar, 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 hechos.

5.5.1. 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.

5.5.2. 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 UARIV 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.

5.5.3. En la Sentencia T-478 de 2017, la Sala Quinta de Revisión estudió la acción 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.

5.5.4. 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.

5.5.5. 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 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”.

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.

5.5.6. 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 de 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.

5.5.7. En la Sentencia T-333 de 2019, la Sala Octava de Revisión concedió el amparo del debido proceso administrativo al comprobar que “la Unidad de 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”. Consecuencialmente, ordenó a la Unidad para las Víctimas la expedición de un nuevo acto administrativo que resolviera la solicitud de inclusión en el RUV.

5.6. 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 herramientas administrativas establecidas en la Ley de Víctimas.

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.

6.1. 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”.

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 los administrados, entre ellos, el de defensa y contradicción.

6.2. 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 administrado 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 acto.

Ahora bien, este Tribunal recalcó 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 controvertirla. 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 suficiente.

6.3. 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”.

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.

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 judiciales. 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:

6.3.1. 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.

6.3.2. 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.

6.3.3. 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.

6.3.4. 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.

6.3.5. 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.

6.4. Teniendo en cuenta las pautas establecidas en las consideraciones anteriores, a

continuación procede la Sala a determinar si la actuación de la Unidad para las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo de las señoras Alejandra María Ruiz Echavarría y Ana Fidelia Torres García, y, de ser el caso, el tipo de remedio constitucional que debe adoptarse.

7. Solución de los casos concretos

7.1. Expediente T-7.302.551. La Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Alejandra María Ruiz Echavarría

7.1.1. La señora Eugenia Echavarría, de 61 años, en calidad de agente oficiosa de su hija mayor de edad Alejandra María Ruiz Echavarría, presentó acción de tutela en contra de la Unidad para las Víctimas con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales de la agenciada, entre ellos, a ser reconocida como víctima del conflicto armado interno, para efectos de gozar de los beneficios que de ello se derivan. La solicitud se fundamentó en la negativa de la entidad de incluir a Alejandra María y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas –RUV– por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría, bajo el argumento de que el mismo no se dio con ocasión del conflicto armado interno.

7.1.2. Está probado que mediante Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, la Unidad para las Víctimas negó la inclusión en el RUV de Alejandra María Ruiz Echavarría por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Miguel Ángel, porque no se determinó una relación entre el hecho y el conflicto armado interno. Frente a dicho acto administrativo fueron presentados los recursos de reposición y apelación, los cuales, en su orden, fueron decididos a través de la Resolución No. 2017-147417R del 12 de febrero de 2018 y la Resolución No. 2018-19679 del 25 de abril de 2018, en el sentido de confirmar la decisión inicial.

Adicionalmente, mediante comunicación 201872018872781 del 6 de noviembre de 2018, la Unidad para las Víctimas dio respuesta a un derecho de petición radicado por Alejandra María Ruiz Echavarría, en el que solicitaba información acerca de su estado en el Registro Único de Víctimas. En esa oportunidad se le indicó que la decisión de no inclusión en el RUV se encuentra en firme, no es susceptible de recurso alguno y no puede ser modificada.

7.1.3. Examinados los actos administrativos descritos encuentra la Sala que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Alejandra María Ruiz Echavarría, toda vez que no motivó de forma adecuada sus decisiones. La entidad no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, que permitiera identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de análisis. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

7.1.4. En la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, la Unidad para las Víctimas anunció que para analizar el hecho victimizante declarado por Alejandra María, esto es, el homicidio de su hijo Miguel Ángel Ruiz Echavarría, ocurrido el 12 de marzo de 2011 en el barrio La Aldea del municipio de Itagüí, Antioquia, por presuntas acciones de grupos armados, acudiría a la evaluación de los elementos jurídicos, de contexto y técnicos que le permitieran fundamentar la decisión. Entendiendo que:

- En cuanto a los presupuestos jurídicos, consideraría (i) la obligación de interpretar los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia; (ii) los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial, entre otros; y (iii) el principio de enfoque diferencial.
- En relación con los elementos de contexto, consultaría información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado en la zona y tiempo específicos, que le permitieran evidenciar la situación de orden público al momento de la ocurrencia de los hechos.
- Frente a los elementos técnicos, tendría en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos objeto de análisis, para lo cual realizaría 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 pertinentes.

La señora Alejandra María Ruiz Echavarría en la declaración rendida en la Personería de Itagüí, el 24 de marzo de 2012, señaló:

“(…) le gustaba mucho ir a fiestas (…) él siempre se iba los viernes o sábados a divertirse (…) a veces salía a buscarlo y lo traía, otras no lo encontraba (…) el día 12 de marzo de

2011, mi hijo no amaneció en la casa y yo me tuve que ir a trabajar (...) un cuñado me llamó y me dijo que [a] Miguel Ángel lo habían matado (...) en el velorio un joven como de 15 años, se me acercó y me dijo (...) se encontraron con unos tipos en una moto (...) los de la moto les dispararon (...) porque traspasaron lo que ellos llaman la calle o la barrera invisible (...)” (negritas fuero de texto).

Tomando en cuenta la declaración, le correspondía a la Unidad para las Víctimas la verificación del hecho victimizante en atención a la situación de orden público que en su momento se vivía en el barrio La Aldea, del municipio de Itagüí, Antioquia, máxime cuando se anunciaba una problemática de control del territorio y de la población por parte de actores armados ilegales, sucesores de los grupos paramilitares desmovilizados. Para ello, debió evaluar elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitieran fundamentar una decisión frente al caso concreto. En esa labor bien pudo solicitar información relevante al Ministerio de Defensa Nacional, a los organismos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y a las demás entidades del Estado (par. 1, art. 2.2.2.3.11, Decreto 1084 de 2015).

En la Resolución que niega la inscripción en el RUV de la agenciada, se lee:

“[...], atendiendo rigurosamente el relato de la declarante, y los documentos adjuntos, no se cuenta con elementos técnicos suficientes, que permitan comprobar que la ocurrencia de estos hechos, estén directamente relacionados con motivos ideológicos o políticos, o que obedezca al accionar de grupos armados, es importante mencionar, que la sola presencia de grupos armados en el lugar donde ocurrió el hecho, no significa que el mismo se configure en el marco del conflicto, y aunque los hechos presentados, pueden manifestar diferentes condiciones de vulnerabilidad establecidas por un contexto violento, no se logra inferir que su situación se encuentre acorde con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. || No obstante el objeto de la presente resolución no desvirtúa que el Homicidio del hijo de la deponente haya sido hecho violento”.

Si bien en el acto administrativo se da cuenta de algunas herramientas técnicas consultadas, llama la atención de la Sala, además del tiempo transcurrido entre la declaración y la decisión de la Unidad para las Víctimas, que no se hace ninguna referencia concreta a elementos técnicos y de contexto que permitan identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de análisis.

7.1.5. En el escrito de reposición y apelación presentado en contra de la Resolución No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, la agente oficiosa de Alejandra María es insistente en afirmar que el homicidio de su nieto Miguel Ángel fue de “autoría de las bandas criminales asociadas al paramilitarismo que operaban en [esa] zona del departamento, [y] el motivo fue el cruce de una frontera invisible”. Pese a tal planteamiento, se queja de que la entidad no realizó una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de la violación, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1448 de 2011. Así, señaló:

“[...] en la exposición de motivos no se evidencia ningún argumento concreto para que proceda la negativa de la inclusión, porque tal y como lo señala la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es [e]l Estado colombiano en cabeza de la UARIV quien debe indagar sobre los móviles y actores que operaban en la zona en la época en que ocurrió la victimización y en detalle los móviles y autores del homicidio directamente, no es a la víctima indirecta, en este caso mi hija o yo, quienes debemos demostrar el conflicto presente en Itagüí o los autores o los grupos que operan allí, por lo tanto, no hay razones suficientes para esta negativa”.

La solicitante relaciona fuentes de información periodística y académica para argumentar que en el municipio de Itagüí, para la época de ocurrencia de los hechos, había presencia de actores armados ilegales, entre ellos, bandas criminales (Bacrim) que se rearmaron después del proceso de desmovilización de los paramilitares, que ejercían el control del territorio y de la población a través de la demarcación de “fronteras invisibles”.

7.1.6. La Resolución No. 2017-147417R del 12 de febrero de 2018, que resolvió el recurso de reposición, pareciera estar analizando otro caso que nada tiene que ver con el que fue objeto de declaración. En el documento se lee: “Que la deponente inicialmente manifestó lo siguiente ‘(...) no tenía problemas con nadie, nunca recibió amenazas (...) estaba sentada en una carpintería (...) esperando una plata (...) pero un hombre armado le quitó la vida (...) no sé porque la mataron, no conozco casi los hechos (...)’”.

A continuación, se describen unos elementos de contexto que no se relacionan con el lugar en donde ocurrieron los hechos, esto es, el municipio de Itagüí, Antioquia:

“En [el caso] concreto se evidenció a través de un informe de [la] Fundación Ideas Paz, lo siguiente: ‘(...) Un análisis sobre las tasas de homicidios en Colombia en 2012, permite

concluir que los niveles más elevados se producen en municipios en donde hay disputas entre agrupaciones del crimen organizado. Le siguen las que se dan en zonas donde mueren combatientes en medio de la confrontación entre el Estado y las guerrillas. Obviamente, suben donde hay confluencia de estos dos factores y/o hay actuaciones de las guerrillas contra la población. También hay que decir que los índices de homicidios, si bien altos en no pocos municipios (76 municipios superaron el doble del promedio nacional de 39.5 en los últimos diez años, mientras que en 2003 esta condición la cumplieron 291), se han venido atenuando en los últimos diez años y su cubrimiento territorial es mucho más limitado que los niveles que se registraban hace una década.... Antioquia, en su conjunto, ha bajado significativamente, tal como se aprecia en los mapas. Si bien Remedios registró la tasa más alta en 2012, de 276, y Segovia la quinta, de 204 hpch, en su conjunto este departamento muestra disminuciones ostensibles en el Bajo Cauca y en otras regiones. Algo parecido ocurrió en el sur de Córdoba. Las disminuciones no necesariamente reflejan que hayan dejado de hacer presencia estructuras de crimen organizado. Muestran solamente que disminuyeron las disputas. En esencia, Los Urabeños se han visto favorecidos ante el debilitamiento de Los Rastrojos. En cambio, los municipios afectados del nordeste antioqueño vieron incrementar sus índices debido a las disputas entre bandas criminales por la minería del oro. (...)'".

Al final, la Unidad para las Víctimas sin acudir a fuentes de información pertinentes para efectos de establecer una caracterización de la zona en donde tuvo ocurrencia el homicidio del adolescente Miguel Ángel Ruiz Echavarría, llega a las siguientes conclusiones, con fundamento en las que confirma la decisión recurrida:

"[...] Respecto al lugar de los hechos, esta Dirección de acuerdo a la situación particular considera que si bien en esta zona del país existen actores armados no se puede afirmar que la sola presencia de estos sea el elemento que determine las circunstancias bajo las cuales se presentó la muerte del joven MIGUEL ANGEL RUIZ ECHAVARRIA, puesto que [de] acuerdo al contexto del caso bajo estudio, la información suministrada y consultada no es indicio suficiente para catalogar tal situación dentro del conflicto armado interno, siendo que también se pudo presentar por tema de problemática personal; puesto que si bien no se desconoce que hay estructuras formadas, existen personas no pertenecientes a las mismas que se cobijan de este actuar para realizar hechos ilegales.

Finalmente, no se evidencia material probatorio que encierre de forma determinante que el hecho ocurrió dentro del conflicto armado interno, por lo cual no se puede establecer los autores del hecho, razón por la cual esta Dirección considera que su situación particular no está cobijada bajo el marco normativo aquí analizado”.

7.1.7. Por su parte, la Resolución No. 2018-19679 del 25 de abril de 2018, acudiendo a una descripción fáctica que no permite su relación con el homicidio del hijo de la señora Alejandra María Ruiz Echavarría, ocurrido en el barrio La Aldea del municipio de Itagüí, Antioquia, concluyó: “[...] según el sano criterio de este Despacho, no hay elementos de juicio para determinar que el homicidio aquí analizado, se diera con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, y es en esa justa medida que se confirmará en todas y cada una de sus partes el acto impugnado”.

7.1.8. Los actos administrativos descritos no incorporan un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto pertinentes, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, que permitiera identificar las circunstancias en que tuvo ocurrencia el hecho victimizante declarado por Alejandra María Ruiz Echavarría. Ello, vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo, en la medida en que no se hace una motivación adecuada de las decisiones adoptadas.

La motivación expuesta por la Unidad para las Víctimas para llegar a la conclusión de que el homicidio de Miguel Ángel Ruiz Echavarría correspondió a un hecho de delincuencia común, es genérica, es decir, no responde al caso particular y concreto descrito por Alejandra María. Es tan clara la magnitud del defecto, que en ningún momento se aborda la problemática de orden público que se presentaba para la época de ocurrencia de los hechos en el municipio de Itagüí, Antioquia, según la descripción realizada por la declarante. Lo anterior, con miras a establecer si se presentaba una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.

7.1.9. En el acápite 4, referente al 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, de distintos factores del contexto de la confrontación interna, para efectos de determinar si el hecho guarda o no una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado interno. De tal forma, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011. En todo caso, la valoración debe hacerse con aplicabilidad de los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad.

Ese análisis, necesario para identificar las distintas dinámicas de violencia en el municipio de Itagüí, Antioquia, 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 quien afirma ser víctima del conflicto armado interno, con desatención de los principios de buena fe y favorabilidad.

7.1.10. En síntesis, la Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Alejandra María Ruiz Echavarría, porque realizó un análisis genérico de la situación y no acudió a los elementos técnicos y de contexto necesarios, a partir de las reglas y principios aplicables, para la búsqueda y obtención de información pertinente que permitiera establecer las circunstancias en que ocurrieron los hechos relacionados con el homicidio del adolescente Miguel Ángel Ruiz Echavarría.

Por lo anterior, la Sala dejará sin efectos las Resoluciones No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, 2017-147417R del 12 de febrero de 2018 y 2018-19679 del 25 de abril de 2018. En consecuencia, ordenará a la Unidad para las Víctimas que realice una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si Alejandra María Ruiz Echavarría se encuentra o no comprendida por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que el hecho puede enmarcarse dentro de lo que jurisprudencialmente se ha entendido como una “zona gris”. 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 ese orden, revocará las sentencias del 9 de noviembre de 2018, del Juzgado Primero de

Familia de Oralidad de Itagüí, y del 11 de enero de 2019, de la Sala Quinta de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Medellín, que declararon improcedente la acción de tutela presentada por la señora Eugenia Echavarría.

7.2. Expediente T-7.393.538. La Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima de Ana Fidelia Torres García

7.2.1. La señora Ana Fidelia Torres García, de 56 años, presentó acción de tutela en contra de la Unidad para las Víctimas con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales, entre ellos, a ser reconocida como víctima del conflicto armado, para efectos de gozar de los beneficios que de ello se derivan. La solicitud se fundamentó en la negativa de la entidad de incluirla, junto con su nieto, en el Registro Único de Víctimas -RUV- por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, bajo el argumento de que no se logró establecer que los mismos se dieran con ocasión del conflicto armado interno.

7.2.2. Está probado que mediante Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, la Unidad para las Víctimas negó la inclusión en el RUV de Ana Fidelia Torres García junto con su grupo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado, al no poderse determinar que se encuadraron en el marco del conflicto armado interno. Frente a dicho acto administrativo fueron presentados los recursos de reposición y apelación, los cuales, en su orden, fueron decididos a través de la Resolución No. 2018-27196R del 27 de agosto de 2018 y la Resolución No. 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018, en el sentido de confirmar la decisión inicial.

7.2.3. Examinados los actos administrativos descritos encuentra la Sala que la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima de Ana Fidelia Torres García, toda vez (i) no aplicó de forma correcta el derecho vigente relativo a la definición de víctima del desplazamiento forzado y, como consecuencia de ello, (ii) no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, que permitiera identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de análisis. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

La señora Ana Fidelia Torres García en la declaración rendida en la Personería Municipal de Cali, el 9 de febrero de 2018, señaló:

“(…) al parecer alguien a quien le vendí fritanga o le lav[é] una ropa, les comento que yo tenía dos motores y le describió mi casa y desde ese momento me empezaron a causar problemas amenazándome, ellos querían sacarme de mi casa. Ellos me iban a amenazar diciéndome que cuando iba a desocupar, que necesitaban mi casa y que no me metiera en problemas (…) el día 17 de noviembre de 2017 (…) me dijeron te lleg[ó] el momento (…) salí de la casa cogí mi ropa y junto a mi nieto salí caminando hacia una carretera donde se agarra el bus que va para Cali (…)”.

Tomando en cuenta la declaración, le correspondía a la Unidad para las Víctimas la verificación de los hechos victimizantes en atención a la situación de orden público que en su momento se vivía en el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca. Para ello, debió evaluar los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitieran fundamentar una decisión frente al caso concreto del desplazamiento forzado de Ana Fidelia junto con su nieto. En esa labor bien pudo solicitar información relevante al Ministerio de Defensa Nacional, a los organismos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y a las demás entidades del Estado (par. 1, art. 2.2.2.3.11, Decreto 1084 de 2015).

En la Resolución que niega la inscripción en el RUV de la accionante, se lee:

“Ahora bien, de acuerdo a los elementos constitutivos del hecho victimizante de AMENAZA, y del caso particular de análisis no se evidencia que la realidad de la misma provenga de forma fehaciente de una dinámica propia del desarrollo del conflicto armado interno, entendiéndose que de los hechos declarados no se arroja como resultado situaciones que configuren graves infracciones a los postulados de Derecho Internacional Humanitario. Es así que, del análisis del caso se concluye que de acuerdo a la presencia que ejercían los Grupos Armados en el departamento de ocurrencia de los hechos, no resulta evidente que la declaración se enmarque dentro de un contexto de la Ley 1448 de 2011, puesto que las situaciones de tiempo, modo y lugar se dan en un escenario diverso al de un conflicto armado interno, situación que analizada frente a los elementos técnicos, de contexto y jurídicos existentes imposibilitan el reconocimiento del hecho victimizante de AMENAZA, pues en efecto, no se identifican los factores que condicionan de forma decisiva que su ocurrencia se produjo en el

marco del conflicto armado interno lo que constituye el fundamento esencial del amparo de la Ley 1448 de 2011.

De las condiciones en las que se presentaron los hechos declarados y frente al hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO es relevante precisar que aunque en el desarrollo del conflicto armado interno se practican diversas estrategias para lograr su finalidad, es decir, que no se presenta un solo modelo estratégico a seguir para conseguir su propósito, la situación fáctica declarada relaciona aspectos de índole particular que describen circunstancias y motivos personales en los que se origina el traslado, es así que pese a las alteraciones de orden público y las situaciones de violencia que pudieron presentarse en el municipio de ocurrencia de los hechos declarados, la sola presencia de Grupos Armados no es el único factor que desencadena en situaciones de tiempo, modo y lugar para enmarcar los hechos declarados en las dinámicas del desarrollo del conflicto armado interno como graves infracciones a los Derechos Humanos y al derecho internacional humanitario, por lo tanto, para el presente caso no puede afirmarse que debido a la presencia de dichos grupos en el territorio las situaciones de tiempo, modo y lugar declaradas se enmarquen en el desarrollo del conflicto armado interno, puesto que, el traslado declarado exhibe una afectación de naturaleza personal, es decir que, esta situación de cara al esquema de DESPLAZAMIENTO FORZADO que atiende el nivel de las dinámicas un conflicto armado interno no comprende graves violaciones e infracciones a los postulados de Derecho Internacional Humanitario, por consiguiente, del análisis del caso en concreto se concluye que a pesar de la presencia de Grupos Armados en el municipio de ocurrencia de los hechos declarados resulta evidente que la declaración no se enmarque dentro de un contexto del parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, puesto que las situaciones de tiempo, modo y lugar se dan en un escenario diverso y aislado del conflicto armado interno, situación que analizada frente a los elementos técnicos, de contexto y jurídicos existentes impiden el reconocimiento del hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO, pues en efecto, no se identifican los factores que condicionen de forma decisiva que su ocurrencia se produjo en el marco del conflicto armado interno lo que constituye el fundamento esencial del amparo de la Ley 1448 de 2011”.

Si bien en el acto administrativo se da cuenta de algunas herramientas técnicas consultadas, llama la atención de la Sala que no se hace ninguna referencia concreta a elementos técnicos y de contexto que permitan identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que

ocurrieron los hechos objeto de análisis. Adicionalmente, no se hace un estudio de los hechos victimizantes en el marco de la Ley 387 de 1997, según la cual el desplazamiento forzado puede darse 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” (art. 1, Ley 387 de 1997).

7.2.5. En el escrito de reposición y apelación presentado en contra de la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, Ana Fidelia cuestiona que la Unidad haya tomado la decisión de negar su inscripción en el RUV con fundamento exclusivo en la declaración por ella realizada, sin presentar un análisis de otros elementos técnicos y de contexto consultados. Señaló:

“[...] Buenaventura [...] ha sido permeado por los distintos actores armados que operan en el territorio colombiano, la Unidad no ha desplegado un estudio de contexto urbano de Buenaventura para establecer con media certeza que este municipio también ha sido afectado con la transformación del conflicto por la incidencia de los distintos aciertos de paz y las medidas de reinserción de los miembros de los grupos en procesos de desarme”.

La recurrente cuestionó, entonces, la incipiente motivación que ofrece la Unidad para las Víctimas para concluir que los hechos victimizantes por ella declarados no tienen relación con el conflicto armado interno, desatendiendo los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad.

7.2.6. La Resolución No. 2018-27196R del 27 de agosto de 2018, que resolvió el recurso de reposición, incluye nuevos elementos relacionados con el modo en que ocurrieron los hechos. A continuación se transcriben:

“1. ¿[S]abe usted qué grupo o persona fue el autor de este hecho? los paramilitares del barrio Lleras. 2. ¿[C]ómo era la situación de orden público[?] yo vivía en Buenaventura, Valle del Cauca en el barrio Lleras con mi nieto de 13 años, ahí ya llevaba 12 años viviendo ahí, mi marido vivía conmigo, pero un día dijo que iba a comprar un pescado para comer y no volvió solo encontramos la ropa al otro día, pero mi marido en la casa dej[ó] dos motores Yamaha de 200 en el patio de la casa[,] mi casa era de esas que tiene entrada delantera y trasera.

[Y]o vendía fritanga en mi casa además de hacer oficios varios yo a veces le prestaba los motores a un amigo de mi esposo para que los trabajara y me diera algo de dinero, en el barrio había presencia de los (grupos armados) y al parecer alguien a quien le vendí fritanga o le lav[é] una ropa, les coment[ó] que yo tenía dos motores y le describió mi casa y desde ese momento me empezaron a causar problemas amenazándome, ellos querían sacarme de mi casa. [E]llos me iban a amenazar diciéndome que cuando iba a desocupar, que necesitaban mi casa y que no me metiera en problemas, pero yo no me iba, en varias ocasiones iban a mi casa y me sacaban y yo me tenía que ir de Buenaventura Cali, Valle[,] pero no duraba mucho porque mi nieto es muy resabiado con la comida y la gente se aburría de él, por esa razón en varias oportunidades me tocaba volver a mi casa, así pasaron muchas ocasiones pero fue el día 17 de noviembre de 2017 cuando me encontraba en mi casa con mi nieto siendo casi las 12:30 de la media noche, cuando sentí que me tocaron la puerta entonces yo fui a entreabrir y me dijeron te lleg[ó] el momento era[n] dos hombres vestidos de camuflado, ellos me tumbaron la puerta y se me fueron encima y me empezaron a quitar la blusa que llevaba puesta, yo les vi las caras y son gente misma del barrio, al ver que me querían violar [y]o empecé a patear como podía la puerta hasta que mi nieto que estaba dormido se despertó, y empezó a gritar que no me hicieran nada, y gritaba tan duro que llegaron algunos vecinos a la casa y ellos se salieron de mi casa por la puerta de atrás, la gente al ver que se habían ido también se fue de mi casa y cuando eso pas[ó] esos dos hombres de camuflado volvieron a casa y me tiran toda mi ropa a la calle, y se van. [Y]o en medio del miedo me qued[é] en mi casa s[i]n dormir hasta las 4am ya se podía decir que era 18 de noviembre de 2017 y salí de la casa cogí mi ropa y junto a mi nieto salí caminando hacia una carretera donde se agarra el bus que va para Cali y me mont[é] [llegué] a Cali, a las 8am y como ya no podía estar donde antes me quedaba me fui para el barrio Marroquín 2 donde una muchacha de Buenaventura que es cristiana y siempre que venía a citas médicas me dejaba quedar en su casa. [A]hí estoy actualmente con mi nieto[,] pero me quiero devolver a buenaventura, porque ya me siento mal de estar en esa casa sin aportar dinero. [...]. 3. ¿[C]ómo se dio la amenaza? responde: de manera verbal y física con violencia casi sexual porque no pudieron violarme. 4. ¿[E]n qué circunstancias se dio la amenaza? responde: en mi casa. 5. ¿[A]lguien más de su familia había recibido amenazas? solamente yo y mi nieto. 6. ¿[Q]ué autoridad del orden nacional o territorial conoce sobre estos hechos? responde ninguna. 7. ¿[O]tras personas que no son de su grupo familiar han sido víctimas de estos mismos hechos[?] no, solamente a mí porque mi casa ten[í]a entrada delantera y

trasera además de dos motores que me había dejado mi esposo. 7. ¿[S]abe las causas que motivaron la amenaza? responde ellos se querían quedar con mi casa y [t]odo lo que había adentro y yo no les dejaba mi casa. 8. ¿[H]a tomado medidas por cuenta propia para protegerse a usted y/o a su familia? responde he salido por días de la casa y de Buenaventura, pero la situación se ha repetido por eso me toc[ó] desplazarme definitivamente hacia Cali, Valle del Cauca. 9. ¿[R]ecibe algún tipo de protección por parte del [E]stado, organización, movimiento o persona en particular? responde: ninguna por el momento. [...]”.

Al final, la Unidad para las Víctimas sin acudir a fuentes de información pertinentes para efectos de establecer una caracterización de la zona en donde tuvieron ocurrencia las amenazas y el desplazamiento forzado de la accionante, llega a las siguientes conclusiones, con fundamento en las que confirma la decisión recurrida:

“Respecto del hecho victimizante de desplazamiento forzado se pudo ubicar un lugar de salida y un lugar de arribo, pero no se pudo verificar el actor armado generador del hecho ya que de acuerdo a la narración de los hechos de la declaración, no se ha podido obtener una relación con el conflicto armado, ya que si bien indica que los motivos por los cuales se generó el desplazamiento, no indica claramente que se haya causado por incursión de grupos armados y no obstante frente a lo indicado en el recurso, aunque se encontraba ubicada en una parte del municipio donde se encontraban varios actores armados, no se tiene claridad que el actor armado esté vinculado a grupos armados reconocidos dentro del conflicto armado interno, pues si bien la deponente no se encuentra de acuerdo con la delimitación de los actores del conflicto, es de recordar que la ley de víctimas se encuentra enfocada solamente a todos aquellos grupos de víctimas que se generaron en el contexto del conflicto armado por grupos armados y organizados reconocidos dentro del marco del derecho internacional humanitario, de esta manera si bien indica actores generadores del hecho, no se indica si estos tienen una relación con los grupos armados reconocidos dentro del conflicto además de que el actuar de los actores no se constituye conforme al contexto de la zona para ese momento de tiempo, por lo que no se ha podido establecer la coacción generada y encausada de forma directa hacia la población para abandonar la zona, de la misma manera tampoco se pudo verificar si el (sic) deponente tenía un lugar de relevancia dentro del municipio lo que le hubiere generado las amenazas y un posterior desplazamiento”.

7.2.7. Por su parte, la Resolución No. 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018, acudiendo a la citación de un informe de riesgo de la Defensoría del Pueblo acerca de líderes y organizaciones sociales, que no permite su relación con los hechos victimizantes descritos por la accionante, ocurridos en el barrio Lleras Camargo del municipio de Buenaventura, Valle del Cauca, los días 17 y 18 de noviembre de 2017, concluyó:

“[...] teniendo en cuenta los argumentos presentados por la señora ANA FIDELIA TORRES GARCIA en la declaración inicial, los lineamientos expuestos en el ordenamiento jurídico y la situación de orden público que se presentaba en el lugar de los hechos para la época de ocurrencia; esta entidad encuentra que no es viable jurídicamente reconocer el hecho victimizante de AMENAZA, DESPLAZAMIENTO FORZADO, toda vez 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”.

7.2.8. En la motivación de los actos administrativos descritos la Unidad para las Víctimas consideró el concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011, omitiendo valorar las otras formas de victimización previstas en la Ley 387 de 1997, pese a que, según la Sentencia C-280 de 2013 y el Auto 119 del mismo año, estas no fueron suprimidas con la expedición de la Ley de Víctimas (el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997 fue desarrollado en el acápite 4).

Así las cosas, la motivación se limitó 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” (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 la señora Ana Fidelia Torres García se enmarcaban en el conflicto armado interno.

Adicionalmente, se observa que la motivación expuesta por la Unidad para las Víctimas es

genérica, es decir, no responde al caso particular y concreto descrito por la accionante. Si bien acude a algunos elementos de contexto, esto es, un informe de la Defensoría del Pueblo acerca del riesgo por situación de peligro que viven al menos 778 familias en Buenaventura, debió solicitar información relevante que le facilitara la verificación de los hechos victimizantes en el marco de la situación de orden público que vivía la comunidad en el barrio Lleras Camargo de dicho municipio. Ello sugiere un incorrecto análisis del contexto del desplazamiento forzado declarado por Ana Fidelia.

7.2.9. Ahora bien, en la respuesta a la acción de tutela la Unidad para las Víctimas hizo las siguientes afirmaciones: “Del relato que realiza la accionante se desprenden varios elementos que conducen a que no se configura como tal un desplazamiento forzado por motivos del conflicto armado, en la medida, que i) se trasladó en varias ocasiones de Buenaventura a Cali, y regresaba, y como lo reitera la actora, en varias ocasiones regresaba a su casa. [...] reconoce que las personas que presuntamente la coaccionaron para abandonar su hogar son personas conocidas por ella al vivir en el mismo barrio”. Y continúa: “[...] según las afirmaciones de la misma tutelante, se evidencia que son personas del mismo barrio que la demandante conoce, por lo cual no puede inferirse que son sujetos miembros de algún grupo armado al margen de la ley, y si podría tratarse de delincuencia común por el presunto delito de violación”.

La entidad parece desconocer que Ana Fidelia señaló que el hecho definitivo del desplazamiento forzado se dio el 18 de noviembre de 2017, luego de las amenazas recibidas el día anterior. Desde ese día abandonó, junto con su nieto, su casa ubicada en el barrio Lleras Camargo del municipio de Buenaventura (lugar en donde afirmó residir durante doce años), y se fue a vivir a la ciudad de Cali. La anterior descripción aparece en la parte de la declaración que es citada en la Resolución No. 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, y que es ampliada en la Resolución No. 2018-27196R del 27 de agosto de 2018.

La Unidad para las Víctimas no hace ninguna verificación de los hechos descritos por Ana Fidelia para llegar a la conclusión de que fueron perpetrados por delincuentes comunes. Lo anterior, desconoce los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, a partir de los que surge una clara obligación de la entidad en relación con la verificación de los hechos victimizantes declarados.

7.2.10. En síntesis, la Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima de Ana Fidelia Torres García, porque los actos que decidieron su situación (i) desconocieron la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento forzado que prevé la Ley 387 de 1997, al fundamentar la negativa de la inscripción en el RUV en la ausencia de una relación con el conflicto armado interno, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley; y (ii) realizaron un análisis genérico de la situación sin agotar los procedimientos necesarios para la búsqueda y obtención de información particular.

Por lo anterior, la Sala dejará sin efectos las Resoluciones 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, 2018-27196R del 27 de agosto de 2018 y 2018-47482 del 5 de septiembre de 2018. En consecuencia, ordenará a la Unidad para las Víctimas que incluya a la señora Ana Fidelia Torres García, junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas –RUV– por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, para que pueda gozar de los beneficios que de ello se derivan.

8. Conclusión

La Unidad para las Víctimas vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo cuando no motiva de forma adecuada sus decisiones. Para no incurrir en tal afectación, la entidad debe realizar la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración acudiendo a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular. Adicionalmente, cuando se trate del hecho victimizante de desplazamiento forzado debe aplicar de forma correcta el derecho vigente, teniendo 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 los disturbios y las tensiones interiores, y la violencia generalizada (art. 1, Ley 387 de 1997).

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 Política,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada dentro del trámite de revisión mediante Auto del 24 de septiembre de 2019.

SEGUNDO. En el expediente T-7.302.551, REVOCAR las sentencias del 9 de noviembre de 2018, del Juzgado Primero de Familia de Oralidad de Itagüí, y del 11 de enero de 2019, de la Sala Quinta de Decisión de Familia del Tribunal Superior de Medellín, que declararon improcedente la acción de tutela presentada por la señora Eugenia Echavarría. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de Alejandra María Ruiz Echavarría.

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. 2017-147417 del 23 de noviembre de 2017, 2017-147417R del 12 de febrero de 2018 y 2018-19679 del 25 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 un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas de Alejandra María Ruiz Echavarría y su núcleo familiar. En el nuevo acto, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, deberá realizar una nueva evaluación en la se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si Alejandra María Ruiz Echavarría se encuentra o no comprendida por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que el hecho puede enmarcarse dentro de lo que jurisprudencialmente se ha entendido como una “zona gris”. 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.

CUARTO. En el expediente T-7.393.538, REVOCAR la sentencia del 10 de diciembre de 2018, del Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Cali, que negó la protección constitucional solicitada por la señora Ana Fidelia Torres García. En su lugar, CONCEDER el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima.

QUINTO. DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 2018-27196 del 2 de mayo de 2018, 2018-27196R del 27 de agosto de 2018 y 2018-47482 del 5 de septiembre 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 la señora Ana Fidelia Torres García, junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas –RUV– por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, para que pueda gozar de los beneficios que de ello se derivan.

SÉPTIMO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-067 DE 2020

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Se debió ordenar la inscripción en el RUV en los dos casos decididos (Salvamento parcial de voto)

(i) Los 2 casos presentaban similitudes sustanciales en los hechos y pretensiones; (ii) los 2 casos planteaban obstáculos probatorios; (iii) la diferencia en el hecho victimizante no

generaba la aplicación de un estándar probatorio más estricto en el primer caso; y (iv) las circunstancias de la accionante obligaban a la Corte a adoptar una medida de protección que no generara mayores dilaciones en el reconocimiento de su condición de víctima del conflicto armado

Referencia: Expediente T-7.302.551 y T-7.393.538 Acumulados

Acciones de tutela presentadas por Alejandra María Ruiz Echavarría, a través de agente oficiosa; y Ana Fidelia Torres García en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

1.- Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto que emití en la sesión de la Sala Quinta de Revisión celebrada el 19 de febrero de 2020 en la que se profirió la Sentencia T-067 de 2020.

El salvamento de voto parcial está relacionado con la medida de protección emitida con respecto a la accionante Alejandra María Ruiz Echavarría, pues la Sala se limitó a ordenarle a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -en adelante UARIV- que evalúe nuevamente las circunstancias de la accionante para determinar su inscripción en el Registro Único de Víctimas -en adelante RUV-. Esta medida, a mi juicio, es insuficiente y generó un trato diferenciado e injustificado, frente a la protección brindada en el otro caso examinado. Para demostrar la insuficiencia de la medida y el trato disímil expondré: (i) las circunstancias más relevantes de los casos; (ii) las consideraciones expuestas por la mayoría de la Sala para adoptar las medidas de protección diferenciadas; y (iii) las razones por las que considero que en los dos asuntos debió ordenarse la inclusión de las accionantes en el RUV.

2.- La Sentencia T-067 de 2020 decidió dos casos acumulados. El primero, corresponde a la acción de tutela formulada por Alejandra María Ruiz Echavarría, a través de agente oficiosa, en la que adujo que la decisión de la UARIV de no incluirla en el RUV por el hecho

victimizante del homicidio de su hijo de 14 años, en la zona urbana de Itagüí, vulneró sus derechos fundamentales. El segundo, corresponde a la acción de tutela formulada por Ana Fidelia Torres García en la que denunció que la misma autoridad accionada vulneró sus derechos fundamentales con la decisión de no incluirla en el RUV por el desplazamiento forzado de la que fue víctima.

Caso 1. Alejandra María Ruiz Echavarría contra la UARIV

3.- Alejandra María Echavarría tiene 43 años y es madre de 3 hijos. El 12 de marzo de 2011, su hijo Miguel Ángel Ruíz, de 14 años, fue asesinado en el barrio La Aldea del municipio de Itagüí, aparentemente, por cruzar una frontera invisible impuesta por bandas criminales asociadas al paramilitarismo. Como consecuencia del homicidio en mención, Alejandra María sufrió un grave desequilibrio mental, diagnosticado como trastorno afectivo bipolar y depresión grave con síntomas psicóticos, y fue calificada con una pérdida de capacidad laboral del 59.2%.

El 24 de marzo de 2012, Alejandra María rindió declaración ante la Personería de Itagüí con el fin de ser incluida en el RUV por el homicidio de su hijo, menor de edad. En Resolución de 23 de noviembre de 2017, la UARIV no accedió a la solicitud de la peticionaria porque no existen elementos que permitan concluir que el homicidio estuvo relacionado con el conflicto armado interno. En contra de la resolución se presentaron los recursos de reposición y apelación en los que se cuestionó la precariedad del análisis y se presentaron elementos de contexto sobre la presencia de bandas asociadas con el paramilitarismo en el municipio de Itagüí. Sin embargo, la Unidad confirmó la decisión inicial.

Alejandra María, a través de su agente oficiosa, formuló acción de tutela en la que indicó que la actuación de la UARIV vulneró sus derechos fundamentales y solicitó, como medida de restablecimiento, la inscripción en el RUV. Los jueces de instancia declararon improcedente la tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

4.- La Sala Quinta de Revisión evaluó la actuación administrativa adelantada en el caso de Alejandra María y advirtió que la unidad accionada: (i) tardó mucho tiempo en emitir la resolución; (ii) no evaluó los elementos técnicos y de contexto a pesar de que en los recursos de reposición y de apelación se aportaron noticias e información académica sobre la

presencia de bandas criminales asociadas al paramilitarismo en Itagüí; y (iii) en el acto en el que resolvió la reposición hizo referencia a elementos de contexto de un caso diferente. Con base en estas circunstancias, la Sala estableció la violación del derecho al debido proceso de la accionante y, en consecuencia, dejó sin efectos las resoluciones emitidas por la UARIV y le ordenó que adelantara una nueva evaluación en la que examine todos los elementos técnicos y de contexto para determinar si procede la inscripción de la accionante en el RUV.

Caso 2. Ana Fidelia Torres García contra la UARIV

5.- Ana Fidelia Torres vivía en el municipio de Buenaventura, en donde trabajaba en la venta informal de comida, la realización de oficios varios y el alquiler de 2 motores de lancha, de propiedad de su esposo desaparecido. El 17 de noviembre de 2017, hombres armados y uniformados llegaron a su casa, la amenazaron e intentaron agredirla sexualmente, razón por la que abandonó su hogar y sus pertenencias, y se desplazó con su nieto a la ciudad de Cali.

El 9 de febrero de 2018, Ana Fidelia rindió declaración en la Personería Municipal de Cali por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado con la finalidad de ser incluida en el RUV. En Resolución del 2 de mayo de 2018, la UARIV denegó la inscripción porque no se probó la relación del desplazamiento con el conflicto armado interno. En contra de esta decisión se formularon los recursos de reposición y apelación, pero la decisión se confirmó por la unidad.

Ana Fidelia formuló acción de tutela en la que indicó que la actuación administrativa de la UARIV vulneró sus derechos fundamentales y solicitó, como medida de restablecimiento, la inscripción en el RUV. El juez de única instancia denegó el amparo porque la decisión de la unidad accionada se sustentó en la información recopilada y en la imposibilidad material de concluir que el desplazamiento estuvo relacionado con el conflicto armado.

6.- La Sala Quinta de Revisión señaló que, de acuerdo con las previsiones de la Ley 387 de 1997, el desplazamiento forzado puede generarse como consecuencia del conflicto armado interno, pero también por disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al DIH u otras circunstancias que alteren drásticamente el orden público. A partir de este concepto la Sala concluyó que la UARIV vulneró los derechos al debido proceso de la accionante y a ser reconocida como víctima, debido a que: (i) no aplicó de forma correcta el derecho vigente relacionado con la

definición de víctima de desplazamiento forzado, pues sólo consideró la relación con el conflicto armado interno y no las otras hipótesis que pueden provocar el desplazamiento; y (ii) no examinó los elementos técnicos y de contexto a partir de los principios fijados por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, la Sala concedió el amparo de los derechos fundamentales de la actora, dejó sin efectos las resoluciones cuestionadas en la acción de tutela y ordenó la inscripción de la accionante y su núcleo familiar en el RUV.

La Sentencia T-067 de 2020 debió ordenar la inscripción en el RUV en los dos casos decididos

8.- En primer lugar, los casos examinados en la Sentencia T-067 de 2020 presentan las siguientes similitudes sustanciales: (i) las acciones de tutela adujeron que la violación de los derechos fundamentales se derivó de la actuación de la misma autoridad, que corresponde a la UARIV; (ii) las promotoras del amparo pidieron, como medida de protección de sus derechos fundamentales, la inclusión en el RUV; (iii) las solicitudes de amparo cuestionaron las decisiones de la unidad accionada porque no aplicaron los principios constitucionales y legales que rigen el examen de la condición de víctima; (iv) en los dos casos la unidad accionada omitió su obligación de adelantar un análisis de contexto y evaluar que el homicidio se produjo en el entorno de graves violaciones a derechos humanos que se producía en ese lugar y en ese momento histórico de dicha sociedad; y (v) las acciones de tutela se formularon por sujetos de especial protección constitucional.

En efecto, las accionantes atraviesan circunstancias que obligan a brindar especial protección constitucional. En el primer caso, Alejandra María Ruiz Echavarría padece graves enfermedades mentales que afectaron su capacidad laboral, razón por la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su hija menor de edad dependen del trabajo informal de su madre como costurera. En el segundo caso, Ana Fidelia Torres es madre cabeza de familia y debe proveer la manutención de su nieto menor de edad. Como se ve, se trata de mujeres que además de los hechos violentos de los que fueron víctimas enfrentan otras circunstancias que las ponen en una situación de mayor vulnerabilidad.

Los elementos descritos evidencian que los casos decididos en la Sentencia T-067 de 2020 presentaban similitudes sustanciales que, prima facie, obligaban a la Sala a la adopción de las mismas medidas de protección.

9.- En segundo lugar, los casos contaban con elementos probatorios similares. En el primero, obraba la declaración de la peticionaria sobre el homicidio de su hijo, la noticia criminal y el archivo de la investigación porque no se recaudaron elementos que permitieran establecer el autor del delito. En el segundo, se aportó la declaración de la accionante en la que narró las amenazas recibidas y las circunstancias en las que se produjo el desplazamiento.

En los procedimientos administrativos y judiciales relacionados con el reconocimiento y la protección de las víctimas del conflicto armado interno se presentan dificultades para la obtención de los elementos de prueba. Por esta razón, la Ley 1448 de 2011 estableció la dignidad, la buena fe, la igualdad, el debido proceso, entre otros, como los principios rectores en este tipo de actuaciones. Estos principios parten del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de las víctimas y de los problemas que enfrentan para recaudar pruebas de los hechos victimizantes, razón por la que el artículo 5º ibídem señala que:

“La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.”

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha comprobado las dificultades en materia probatoria y, en particular, los problemas para determinar la relación del hecho victimizante con el conflicto armado. Por lo tanto, ha precisado la obligación de que las solicitudes de inclusión en el RUV se analicen en concordancia con el objetivo y los principios de la Ley 1448 de 2011, con un criterio tendiente a la protección de las víctimas y evalúen el contexto en el que se genera la vulneración de los derechos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado.

Las dificultades probatorias referidas, reconocidas legal y jurisprudencianamente, se presentaron en los casos examinados en esta oportunidad, razón por la que era necesario aplicar el mismo estándar probatorio. En concreto, en los dos asuntos decididos la valoración de los elementos de prueba debió regirse por los principios de dignidad humana, buena fe, debido proceso, igualdad, favorabilidad y evaluación del contexto.

10.- En tercer lugar, la diferencia en el hecho victimizante no resultaba suficiente para que se emitieran medidas de protección disímiles. La mayoría de la Sala indicó que el desplazamiento forzado puede generarse por la relación con el conflicto armado o por las

otras circunstancias reconocidas en la Ley 387 de 1997. Por lo tanto, como la Unidad accionada no consideró las otras hipótesis de desplazamiento y este se probó con la declaración de la promotora del amparo se ordenó la inscripción de Ana Fidelia Torres y su grupo familiar en el RUV.

Aunque la precisión normativa referida es correcta esta sólo tiene incidencia en la definición del hecho victimizante de desplazamiento forzado, pero no genera una distinción del estándar probatorio como la que se aplicó en la sentencia. En efecto, la mayoría de la Sala admitió que el desplazamiento forzado, por alguna de las causales reconocidas en la ley para la inclusión en el RUV que no precisó, se acreditara con la declaración de la peticionaria y los elementos de contexto sobre la situación de orden público en Buenaventura. En contraste, en el caso del homicidio del menor de edad, a pesar de que la peticionaria rindió la declaración sobre el hecho victimizante y presentó los elementos de contexto sobre la fuerte presencia de grupos paramilitares en la zona urbana de Itagüí en el año 2011, la Sala no tuvo por acreditada la relación con el conflicto armado.

La distinción descrita es injustificada y viola el mandato de igualdad, ya que las causas que pueden provocar el desplazamiento forzado y que han sido reconocidas en la ley para el reconocimiento de la condición de víctima no generan una diferencia en el estándar de la prueba. Por el contrario, tal y como se explicó en precedencia, a partir de los mandatos constitucionales de respeto de la dignidad humana, primacía de los derechos inalienables de la persona, igualdad, especial protección de personas en situación de debilidad manifiesta; los principios previstos en la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia constitucional las solicitudes de reconocimiento de la condición de víctima, sin distinción, deben regirse por los principios de buena fe, carga de la prueba, igualdad, pro homine y favorabilidad.

De manera que, resultaba imperativo que en la sentencia se destacara que existen otras circunstancias que pueden provocar el fenómeno de desplazamiento, las cuales debieron ser consideradas por la unidad accionada, pero este reconocimiento no generaba un estándar probatorio mayor para el caso del homicidio como el que materialmente aplicó la Sala.

11.- Finalmente, considero que las circunstancias expuestas en la acción de tutela formulada por Alejandra María Echavarría y los elementos de prueba obrantes en el trámite constitucional debieron ser evaluados según los principios referidos en el párrafo 9 de este

salvamento y evaluados con el mismo estándar del segundo caso. Con estos criterios resultaba probada la relación del hecho victimizante con el conflicto armado interno, pues el contexto de paramilitarismo en el lugar donde ocurrió el homicidio del hijo de la accionante permitía llegar a esa conclusión.

En efecto, en el expediente obra la declaración de la actora, quien señaló que de acuerdo con información suministrada por personas que estuvieron con su hijo de 14 años la noche del homicidio, este se produjo por cruzar una frontera invisible impuesta por los grupos paramilitares que controlan la zona. Asimismo, la actora presentó elementos de contexto a través de noticias y documentos académicos sobre las dinámicas del narcotráfico en la zona urbana de Itagüí, el cual estaba liderado y controlado por grupos paramilitares, y generó la tasa más alta de homicidios en el país en el año 2011. Finalmente, aportó la decisión de la Fiscalía General de la Nación en la que se archivó la investigación, por imposibilidad de identificación del autor, la cual demostraba que exigencias probatorias más fuertes en el procedimiento administrativo para el reconocimiento de su condición de víctima resultan desproporcionadas.

12.- En síntesis, con base en los elementos descritos considero que, tal y como se concluyó en relación con la accionante Ana Fidelia Torres, estaban acreditados los elementos para que la Sala ordenara directamente la inscripción de Alejandra María Echavarría en el RUV por el homicidio de su hijo, menor de edad, en la zona urbana del municipio de Itagüí.

En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto con respecto a las consideraciones expuestas en la sentencia T-067 de 2020.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada