

## TEMAS-SUBTEMAS

### Sentencia T-109/24

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

(...), la Unidad para las Víctimas obvió elementos que probaban la relación entre el hecho victimizante y el conflicto armado y realizó unas exigencias desproporcionadas para probar ese vínculo (...) los errores en la decisión sobre el registro del hecho victimizante llevaron a que la accionante no tuviera un acceso adecuado a la justicia y generó barreras para que la (accionante) y su hijo logaran la protección de sus derechos.

DESAPARICION FORZADA-Problemática que enfrentan los buscadores de las personas desaparecidas

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

(...) las violaciones de derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario cometidas en asocio entre fuerza pública, agentes del Estado y grupos paramilitares son actos propios del contexto del conflicto armado colombiano. Esto no significa que todo acto cometido por un civil o por agente del Estado que no es miembro de la fuerza pública necesariamente tenga relación cercana con el conflicto, pero la asociación entre los tres actores previamente mencionados sí se ha presentado (...). En esos casos debe entrar a analizar el contexto para determinar si, a pesar de que en el hecho pueda haber participado civiles, este tiene conexidad con el conflicto armado interno.

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

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

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas jurisprudenciales para inscripción

DESAPARICION FORZADA-Instrumentos internacionales/DESAPARICION FORZADA-Deberes del Estado

DESAPARICION FORZADA-Obligaciones del Estado en materia de búsqueda de las personas desaparecidas

DESAPARICION FORZADA-Participación de familiares en proceso de búsqueda

DESAPARICION FORZADA-Derechos de las víctimas

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Debe orientar siempre las actuaciones de los operadores de justicia, armonizando los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Alcance y contenido

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

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-El proceso de valoración de las solicitudes de inscripción se debe llevar a cabo en aplicación del principio de la buena fe y presunción de veracidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

SENTENCIA T-109 DE 2024

Referencia: expediente T-9.602.191

Acción de tutela instaurada por Carolina Gómez a nombre propio y de su hijo Héctor Gómez en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D. C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas, Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA.

La decisión se profiere en el trámite de revisión de la sentencia proferida, en primera instancia, el 11 de abril de 2023, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá D. C, y en segunda instancia, el 27 de abril de 2023, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Carolina Gómez a nombre propio y de su hijo Héctor Gómez, víctima de desaparición forzada, en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante la Unidad para las Víctimas.

La Sala Décima de Selección de Tutelas de esta Corporación, mediante auto del 30 de octubre de 2023, eligió el expediente T-9.602.191 para su revisión y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia.

## Aclaración previa

En auto del 6 de diciembre de 2023, de conformidad con lo señalado en la Circular No. 10 de 2022, expedida por la presidencia de la Corte Constitucional y relacionada con la “anonimización de nombres en las providencias disponibles al público en la página web de la Corte Constitucional”, la magistrada sustanciadora ordenó la sustitución del nombre de la accionante involucrada en este caso, al igual que de cualquier dato o información que permita su identificación en los documentos de acceso público del presente trámite de tutela. Por lo tanto, de esta providencia se realizarán dos versiones. La primera con nombres reales para conocimiento de las partes, vinculados y jueces de instancia. La segunda con nombres ficticios que será la versión pública.

## I. I. ANTECEDENTES

## A. A. Hechos, acción de tutela, pretensiones y fundamentos

1. En el año 2003, Carolina Gómez trabajaba en una finca ubicada en la vereda El Venado de Monterrey, Casanare. Por su parte, su hijo, Héctor Gómez, vivía en Tauramena, Casanare. El 15 de septiembre de 2003, el señor Gómez fue forzado a subirse a un carro por personas que dijeron identificarse como miembros del DAS y que, según reportaron los testigos, lo llevaron hasta Yopal, Casanare. El hermano de la accionante fue al batallón del Ejército Nacional en esa capital e indagó por el paradero de Héctor a lo que ciertas personas, que no fueron identificadas en el relato, le respondieron que el Ejército había entregado a su sobrino a los paramilitares al mando de alias Nelson.

2. Luego de la desaparición de Héctor, su familia empezó a recibir amenazas de muerte e intimidaciones de parte de miembros del batallón de la zona y de sus vecinos. Ante esta situación Carolina Gómez interpuso una denuncia en la sede de Monterrey de la Fiscalía, pero también se vio obligada a desplazarse forzosamente a Bogotá. La accionante, igualmente, rindió una declaración ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas. Esta entidad, mediante la Resolución 2015 del 30 de julio de 2015, incluyó a Carolina Gómez en el Registro Único de Víctimas, en adelante RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. No obstante, la Unidad para las Víctimas consideró que los hechos de desaparición forzada ocurrieron por causas distintas a las estipuladas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, debido a que las pruebas aportadas no lograban demostrar la relación con el conflicto armado. La accionante también señaló en su escrito que esa resolución de 2015 afirmó textualmente que los soportes entregados no permitían concluir la veracidad del hecho.

3. Carolina Gómez manifestó que durante todo este tiempo ha persistido en la búsqueda de su hijo por el amor que le tiene como madre. En el desarrollo de sus esfuerzos la accionante hizo las siguientes gestiones. En primer lugar, cuestionó la resolución, a través del recurso de reposición en subsidio de apelación, que le negó la inscripción de la desaparición forzada de su hijo. No obstante, la Unidad para las Víctimas volvió a negar la inscripción por no encontrar pruebas para ese hecho ni para acreditar su relación con el conflicto armado.

4. Acto seguido, la accionante presentó una solicitud de revocatoria directa, negada con los mismos argumentos mediante la Resolución No. 2018 del 24 de octubre de 2018. En segundo

lugar, gracias a su trabajo y a la intervención de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la fiscal 22 Gaula especializada de Yopal, el 7 de abril de 2022, el excombatiente de las Autodefensas Campesinas de Casanare, Pedro Martínez, aceptó que Héctor Gómez fue desaparecido y asesinado por ese grupo armado. Esta misma persona identificó el lugar donde se encuentra el cuerpo de Héctor.

5. En tercer lugar, el 7 de febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Unidad para las Víctimas que revocara de manera directa la resolución que negó la inclusión del hecho victimizante de desaparición forzada de Héctor Gómez a favor de la señora Gómez y de la persona desaparecida. Como argumentos para esa solicitud, la Defensoría argumentó que a partir del material probatorio recabado por la Fiscalía existían nuevas pruebas que acreditaban la ocurrencia de la desaparición forzada. Además, la Defensoría del Pueblo argumentó que la Unidad para las Víctimas podía revocar ese acto administrativo porque incurrió en un agravio injustificado en contra de la señora Gómez.

6. El 10 de febrero de 2023, la Unidad para las Víctimas respondió una petición de Carolina Gómez en la que le informó que la última decisión sobre la revocatoria directa fue tomada mediante la Resolución No. 2018 de octubre de 2018 y que en esa determinación no se había revocado la decisión de no inclusión en el RUV, porque no se había acreditado que los hechos tuvieran una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

7. El 22 de marzo de 2023, la señora Gómez presentó acción de tutela por la violación de sus derechos al debido proceso, a la igualdad, a la buena fe y a la vida digna y también actuó como agente oficiosa de los mismos derechos de su hijo Héctor Gómez. Como medida de protección de sus garantías fundamentales solicitó que se le ordenara a la Unidad para las Víctimas revalorar su caso a la luz de la existencia de nuevas pruebas que indican que es viable incluir en el RUV el hecho victimizante de la desaparición forzada de su hijo Héctor Gómez, tanto para ella, como para su hijo.

8. Como fundamento de esta pretensión la accionante manifestó que el Registro Único de Víctimas no es solo un sistema de información, sino también un mecanismo para dignificar y honrar la memoria de las víctimas del conflicto armado. Es por ello que considera que la Unidad para las Víctimas desconoció ese propósito cuando se negó a revocar su decisión inicial a pesar de que, gracias a su esfuerzo, se recaudaron nuevas pruebas que demuestran

la ocurrencia de la desaparición forzada y su relación con el conflicto armado. Carolina Gómez solicitó que se considerara el especial esfuerzo que esta búsqueda de verdad significa para ella como mujer que no sabe leer y escribir, víctima de violencia intrafamiliar y sin recursos económicos suficientes.

## B. Trámite de la acción de tutela

### Actuación procesal en el trámite de tutela

9. El trámite le correspondió por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá D. C. Esta autoridad judicial admitió la acción de tutela en contra de la Unidad para las Víctimas, y le solicitó a la accionada que rindiera un informe de los hechos del caso.

### Respuesta de la Unidad para las Víctimas

10. La Unidad para las Víctimas se opuso a las pretensiones de la tutela. Esa entidad confirmó que la solicitud de inscripción del hecho victimizante de desaparición forzada fue negada inicialmente mediante la Resolución N°2015 del 30 de julio de 2015 con el argumento de que los hechos ocurrieron por razones diferentes al conflicto armado. La Unidad para las Víctimas también confirmó que desestimó el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado por Carolina Gómez. La accionada también informó que el 21 de octubre de 2015, la accionante presentó una solicitud de revocatoria directa que también fue negada.

11. Mediante sentencia del 11 de abril de 2023, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá D. C declaró improcedente la acción. La autoridad judicial sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

12. En primer lugar, el juez de primera instancia consideró que en el expediente no existían suficientes pruebas para conceder las pretensiones de la acción. De acuerdo con su criterio, la accionante remitió copias de procedimientos de la Fiscalía que presuntamente demuestran la relación entre la desaparición forzada y el conflicto armado. No obstante, las copias entregadas no eran auténticas, por lo tanto, el juzgado no podía valorarlas.

13. En segundo lugar, el juzgado determinó que la tutela no era el medio adecuado para lograr anular un acto administrativo. En su criterio, la discusión de derechos litigiosos debía

darse ante la jurisdicción contencioso administrativa. Adicionalmente, el juzgado encontró improcedente la tutela, porque los mecanismos ordinarios son idóneos y porque, al cuestionar un acto administrativo general, impersonal y abstracto, el caso se ubica dentro de una de las causales de improcedencia de la tutela.

#### Impugnación del fallo de primera instancia

14. El 12 de abril de 2023, Carolina Gómez impugnó la sentencia de primera instancia. En primer lugar, la accionante manifestó que el juzgado de primera instancia había señalado que la acción de tutela no podía converger con otras acciones judiciales. No obstante, la señora Gómez argumentó que ella no tiene otros procesos judiciales en curso. En segundo lugar, la accionante reclamó que ella había logrado demostrar la relación entre la desaparición forzada de su hijo y el conflicto armado cuando obtuvo, en el año 2023, el interrogatorio que realizó la Fiscalía a Pedro Martínez en el que confesó el asesinato y desaparición de Héctor Gómez. De hecho, ella manifestó que en el 2023 se había revelado la misión de trabajo No. 197 de la Fiscalía con la que se buscó proteger a su hijo, propósito que finalmente no se cumplió. Por estas razones, ella solicitó que se revocara la decisión de primera instancia.

#### Fallo de segunda instancia

15. Mediante sentencia del 27 de abril de 2023, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C confirmó la sentencia de primera instancia que declaró improcedente el amparo solicitado. La autoridad judicial sustentó su decisión en los siguientes fundamentos:

16. En primer lugar, el juez de segunda instancia consideró que debía analizar estrictamente la subsidiariedad dado el tipo de petición realizada por la accionante. En ese sentido, el tribunal consideró que las resoluciones que negaron la inscripción en el RUV podían atacarse a través de la nulidad y el restablecimiento del derecho.

17. En segundo lugar, el Tribunal argumentó que pasaron cuatro años desde la última resolución sobre la inclusión del caso en el RUV. En consecuencia, no era admisible presentar una tutela para cuestionar una decisión tan antigua. En tercer lugar, el tribunal reconoció que existe una prueba sobreviniente, pero consideró que ese hecho debía ser puesto en

conocimiento de la Unidad para las Víctimas. No obstante, el juez de segunda instancia estableció que esa solicitud directa a la entidad accionada no se realizó luego de que la Unidad para las Víctimas reiterara, el 10 de febrero de 2023, que su última determinación sobre el tema se hizo en el 2018. En cuarto lugar, el tribunal consideró que no se configuró un perjuicio irremediable que admitiera la procedencia de la acción de tutela. En ese sentido, si se admitiera el amparo, el juez de tutela intervendría indebidamente en las funciones legales de la Unidad para las Víctimas.

#### C. Actuaciones en sede de revisión

18. Mediante auto del 6 de diciembre de 2023, la magistrada sustanciadora decretó una serie de pruebas con el fin de contar con mejores elementos de juicio. En el auto de pruebas se le ordenó a la Unidad para las Víctimas que remitiera las resoluciones No. 2015 del 30 de julio de 2015, No. 2015R del 19 de mayo de 2016 y No. 28 del 07 de octubre de 2016 proferidas en el trámite de registro de la señora Carolina Gómez y su hijo, Héctor Gómez. Adicionalmente, la magistrada sustanciadora le pidió a la Unidad para las Víctimas que informara qué trámite le había dado a la solicitud de revocatoria directa de la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas de la desaparición forzada del señor Gómez, presentada por la Defensoría del Pueblo el 7 de febrero de 2023.

19. El 12 de enero de 2024, la Unidad para las Víctimas envió las resoluciones solicitadas por la magistrada sustanciadora. Del mismo modo, esa entidad contestó la pregunta del auto de pruebas sobre el estado del trámite de la revocatoria directa presentada por la Defensoría del Pueblo el 7 de febrero de 2023. Al respecto, la Unidad para las Víctimas señaló que la revocatoria directa había sido resuelta mediante la Resolución n°2018 de 24 de octubre de 2018.

20. El 24 de enero de 2024, la magistrada sustanciadora emitió un auto de vinculación con el propósito de que la Defensoría del Pueblo pudiera intervenir en el proceso de revisión. Esa vinculación se hizo debido a que la Defensoría del Pueblo asesoró a la accionante en el proceso de investigación que llevó a obtener las pruebas sobre la desaparición forzada y posterior homicidio de Héctor Gómez. Adicionalmente, fue esa entidad la que interpuso la revocatoria directa en el año 2023 para que la Unidad para las Víctimas reconsiderara su decisión a la luz de la nueva evidencia.

21. El 31 de enero de 2024, la Defensoría del Pueblo remitió la respuesta al auto en el que se le vinculó a este proceso de revisión. La entidad explicó que ha prestado acompañamiento a la señora Gómez desde el 2015 para asegurar sus derechos en los procedimientos de la Ley 1448 de 2011 y en el sistema de Justicia y Paz. Del mismo modo, esa entidad resaltó que sus funcionarios participaron en la redacción de la solicitud de revocatoria directa que presentó la accionante luego de que se obtuviera la declaración del comandante paramilitar. No obstante, la Defensoría informó que la Unidad para las Víctimas contestó esa solicitud sin realizar un estudio de los nuevos argumentos y las nuevas pruebas aportadas para demostrar la relación entre el conflicto armado y los hechos de desaparición forzada. El 7 de febrero de 2024 la Regional Bogotá de la Defensoría del Pueblo reiteró la información previamente enviada.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. 1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. En el presente caso, Carolina Gómez presentó acción de tutela contra la Unidad para las Víctimas por la violación de sus derechos fundamentales y los de su hijo, Héctor Gómez, dado por desaparecido en el 2003, por negarse a incluirles en el Registro Único de Víctimas por la desaparición forzada del cual ambos son víctimas. Esta negativa se dio a pesar de que la señora Gómez señala que aportó suficiente información para probar la desaparición forzada de su hijo y la relación de esta con el conflicto armado. En consecuencia, solicitó como medida de protección de los derechos al debido proceso, a la igualdad, a la buena fe y a la vida digna que se ordene a la Unidad para las Víctimas que revalore su caso para incluir en el RUV la desaparición forzada de su hijo, Héctor Gómez.

3. Por su parte, la Unidad para las Víctimas señaló que no se debe acceder a las pretensiones de la accionante. En criterio de esa entidad, la procedencia de la inscripción en el RUV de los hechos de desaparición forzada ya fue estudiada en varias ocasiones e incluso en sede de

revocatoria directa. No obstante, en todas esas fases la Unidad no encontró pruebas para demostrar la relación entre los hechos de la desaparición forzada del señor Gómez y el conflicto armado.

4. Con fundamento en lo expuesto y, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la Unidad para las Víctimas los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y al registro cuando se niega a inscribir la desaparición de una persona al considerar que el hecho no tuvo relación con el conflicto armado cuando la madre había presentado una declaración en la que refiere que en los hechos estuvieron involucrados agentes estatales y paramilitares y estos fueron confesados posteriormente por un excombatiente?

5. Como se indicó, para resolver el problema jurídico descrito, la Corte inicialmente examinará si en el presente caso se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En caso de que se supere este examen, se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) el derecho al acceso al Registro Único de Víctimas y las reglas sobre la prueba de los hechos victimizantes y su relación con el conflicto armado; (ii) las características de la desaparición forzada y las barreras que encuentran las buscadoras para acceder a la justicia; (iii) el reconocimiento de la desaparición forzada en el Registro Único de Víctimas; y (iv) el caso concreto.

#### Procedencia de la acción de tutela

7. En línea con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, todas las personas pueden interponer, directamente o a través de un representante, acción de tutela ante los jueces para lograr la protección de sus derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, por particulares. Del mismo modo, el inciso 2º del artículo 10º del Decreto Ley 2591 de 1991 permite la agencia oficiosa, una figura que consiste en que una persona (agente oficioso) pueda presentar la acción de tutela a nombre de otra sin que la persona representada le otorgue un poder para hacerlo. La agencia oficiosa es una forma excepcional de presentar las acciones de tutela y solo se puede usar cuando: (i) el o la agente oficiosa

expresamente manifiesta que va a ser uso de esa figura; (ii) la persona que es representada está imposibilitada para presentar la tutela por sí misma.

8. En este caso, la señora Gómez presentó la tutela a nombre propio y de su hijo Héctor Gómez. En primer lugar, la accionante está legitimada por activa para defender sus propios derechos, porque ella es la titular de ellos. En segundo lugar, la accionante también está legitimada para actuar como agente oficiosa de su hijo, porque expresamente señaló representar sus intereses, su hijo fue víctima de desaparición forzada y aunque hay información sobre el proceso de esclarecimiento de su paradero, hasta el momento no existe decisión definitiva de las autoridades competentes sobre cuál fue el destino del señor Gómez. En este sentido, el señor Héctor Gómez está imposibilitado para defender sus derechos fundamentales, porque se encuentra dado por desaparecido.

9. Ahora, el hecho de que la información recaudada por la Fiscalía indique que el hijo de la accionante está fallecido y que se haya determinado la ubicación de sus restos no permite a la Sala presumir que el señor Gómez se encuentra fallecido, hasta tanto las autoridades competentes no hayan verificado la identidad a través de la práctica de examen médico legal del cadáver y hayan inscrito la muerte en el registro civil de defunción. En cuanto la Sala no cuenta con información que permita verificar que el señor Gómez ha sido debidamente identificado y declarada su defunción, entiende que es titular de derechos que pueden ser ejercidos por su madre en calidad de agente oficiosa, dada la imposibilidad en la que él se encuentra para defenderlos. Así pues, el requisito de legitimación por activa se cumple.

10. Frente a la legitimación por pasiva, el citado artículo 86 establece que la acción de tutela puede dirigirse contra cualquier autoridad pública, que con su acción u omisión amenace o vulnere los derechos fundamentales del accionante o el que esté llamado a solventar las pretensiones sea una autoridad pública o un particular. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4802 de 2011, la Unidad para las Víctimas es la entidad encargada de definir, a través de la Dirección de Registro y Gestión de la Información, la inclusión de víctimas del conflicto armado en el RUV. En consecuencia, esa entidad está legitimada, porque es la entidad que tomó la decisión que presuntamente afectó los derechos de la accionante y es la competente para modificar la decisión de no inclusión de la accionante y su hijo en el RUV.

11. Por otra parte, la acción de tutela debe cumplir con el requisito de inmediatez, es decir, la

acción debe interponerse de manera oportuna dentro de un término justo y razonable. En este caso, la Defensoría del Pueblo presentó la solicitud de revocatoria directa de la decisión de la Unidad para las Víctimas el 7 de febrero de 2023, la accionante recibió respuesta sobre el estado del trámite de esa revocatoria el 10 de febrero de 2023 y la acción de tutela se presentó el 22 de marzo de 2023. En consecuencia, la accionante presentó la acción tan solo un mes y 12 días después de su última actuación ante la Unidad para las Víctimas. Por lo tanto, la Corte entiende que esto es un plazo razonable.

12. Ahora, en este punto es necesario responder al argumento del juez de segunda instancia según el cual la tutela es extemporánea porque la última decisión en el caso corresponde a la Resolución del 24 de octubre de 2018, por la que se resolvió la primera solicitud de revocatoria directa, y entre ese hecho y la interposición de la tutela pasaron cuatro años. La Sala no comparte esa apreciación por las siguientes razones. Primero, la inmediatez se debe estudiar desde la última respuesta recibida por la accionante el 10 de febrero de 2023. Esto se debe a que esa respuesta es el resultado de la presentación de un nuevo recurso de revocatoria directa que hace parte integral del trámite ante la Unidad para las Víctimas que incluyó la decisión sobre el registro, el recurso de reposición, el recurso de apelación y las dos solicitudes de revocatoria directa. El juez de segunda instancia debió considerar que la segunda solicitud de revocatoria directa no fue un acto de simple insistencia, sino que se presentó porque surgió nueva información tras la confesión del jefe paramilitar.

13. En ese mismo sentido, y en el marco de su situación de vulnerabilidad, la accionante ha sido diligente pues ha trabajado por lograr esclarecer los hechos de la desaparición de su hijo y que el Estado a través de la Unidad para las Víctimas reconociera su victimización al inscribir el hecho en el RUV. Segundo, la accionante solicita su inclusión en el RUV por el hecho victimizante de desaparición forzada. Esta es una conducta de carácter continuado lo que implica que la afectación de sus derechos por la falta del registro de la desaparición forzada persiste en el tiempo.

14. Por último, se debe estudiar si la presente acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad, que exige que la tutela no se utilice como el mecanismo principal para resolver la afectación de derechos cuando existen mecanismos judiciales ordinarios, a menos que estos no sean idóneos o exista el riesgo de un perjuicio irremediable. Ahora bien, con respecto a las acciones de tutela que buscan cuestionar la negativa de la Unidad para las

Víctimas a inscribir a las víctimas en el RUV, la jurisprudencia reiterada indica que los mecanismos judiciales ordinarios no son idóneos para proteger los derechos de esta población que se encuentra en un estado de especial protección constitucional. La justificación para esta regla es que si se exigiera acudir a los recursos judiciales se les impondría a las personas una carga de tiempo y recursos económicos muy elevada que no sería proporcional con la relevancia del registro para que las víctimas puedan acceder a la reparación, a la justicia y a la atención estatal, ni con la situación de exclusión que suele generar la violencia del conflicto armado.

15. A través de esta tutela, la señora Gómez busca controvertir una serie de actos administrativos mediante los cuales la Unidad para las Víctimas negó su inclusión en el RUV. Es por esa razón que resulta relevante estudiar la subsidiariedad a partir de las reglas de procedencia de la tutela contra actos administrativos. La jurisprudencia constitucional considera que la tutela es por regla general improcedente por las siguientes razones:

(i) la existencia de mecanismos de autotutela; (ii) la existencia de medios judiciales ordinarios establecidos para controvertir las actuaciones de la administración en el ordenamiento jurídico; (ii) la presunción de legalidad que las reviste; y (iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares o provisionales, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios.

16. A pesar de esa regla de improcedencia general, la Corte establece que en los casos concretos los medios judiciales para controvertir el acto administrativo pueden ser inidóneos o ineficaces. En esta oportunidad, el mecanismo judicial que podría usar la señora Carolina Gómez es la nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 138 del CPACA. Este tipo de recursos cuenta con la posibilidad de que los jueces contencioso administrativos emitan medidas cautelares que protejan los derechos de quien solicita la nulidad. No obstante, incluso a la luz de esa posibilidad, la nulidad y restablecimiento del derecho no es idónea porque la accionante requiere una atención todavía más célere que lo que ofrecen las medidas cautelares de ese recurso administrativo. Además, la accionante es una persona que enfrentaría barreras importantes para lograr acceder a un mecanismo de justicia ordinario y reglado como son los recursos ante la jurisdicción contenciosos administrativo. Esto se debe a que la accionante no sabe leer ni escribir y es una persona desplazada forzosamente lo que la ubica en una situación desigual para iniciar ese trámite judicial.

17. Otra razón por la que se cumple la subsidiariedad en esta oportunidad es que a pesar de que la accionante enfrenta dificultades asociadas a su desplazamiento forzado, su situación socioeconómica y no saber leer ni escribir ha presentado una diversidad de recursos administrativos que muestran un actuar diligente. La Corte considera que exigir todavía más esfuerzos jurídicos a una persona que tiene diversas circunstancias que la ubican dentro de poblaciones históricamente discriminadas es desproporcionado y contrario a los propósitos de la tutela de dar atención urgente a las personas más vulnerables.

18. Por todo lo anterior, la acción de tutela presentada por la accionante satisface los requisitos generales de procedibilidad en relación con las pretensiones dirigidas en contra de la Unidad para las Víctimas. Por lo tanto, se procede a hacer un análisis de los derechos al registro, debido proceso y administración de justicia. Del mismo modo, se presentará la información contextual sobre los retos que enfrentan las víctimas de desaparición forzada para obtener reconocimiento, reparación y justicia. Por último, se estudiará cómo acreditar la desaparición forzada de cara al registro de los hechos victimizantes ante la Unidad para las Víctimas.

A. A. El derecho al acceso al Registro Único de Víctimas y las reglas sobre la prueba de los hechos victimizantes y su relación con el conflicto armado

19. En este caso se discute la inscripción en el Registro Único de Víctimas de dos personas víctimas de desaparición forzada, una víctima indirecta quien es la accionante y una víctima directa quien es su hijo, por lo que en este acápite se señalará el carácter fundamental del acceso al RUV y las reglas generales que existen sobre cómo se deben analizar los hechos victimizantes y su relación con el conflicto armado.

20. La Constitución estableció que el Estado tiene el deber de proteger a las personas que sufren daños con ocasión del conflicto armado. De manera especial, y a partir de los artículos 1, 2, 15, 21, 229 y 250 constitucionales, el Estado debe asegurar los mecanismos de verdad, justicia y reparación de las víctimas. Con base en esos mandatos constitucionales el legislador aprobó la Ley 1448 de 2011 que contiene una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, que buscan asegurar los derechos de las víctimas del conflicto armado protegidos en la ley.

21. El mecanismo de acceso a las medidas que están contempladas en la Ley 1448 de 2011

es la inscripción en el Registro Único de Víctimas. En ese sentido, la Corte establece que la falta de inscripción en el registro genera afectaciones generales a los derechos de las personas, entre los que destacan el mínimo vital y la reparación. Del mismo modo, el registro tiene un valor específico en el conflicto armado que corresponde a honrar la memoria de las personas víctimas de la violencia. El reconocimiento de los hechos sufridos por las personas en el conflicto armado a través del RUV es en sí mismo una forma de reparación y justicia para quienes han visto vulnerados sus proyectos de vida por la violencia generalizada que azota al país. Es por esta razón que la jurisprudencia constitucional señaló que el registro es un derecho fundamental sujeto a las siguientes reglas generales:

i. (i) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos.

ii. (ii) Para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley.

iii. (iii) Las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse con base en el principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario. Esto significa que los dichos de las víctimas se tomarán como ciertos a menos que existan pruebas que las desvirtúen.

iv. (iv) La evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación en favor de la persona. Adicionalmente, los funcionarios encargados de decidir sobre el registro de las víctimas del conflicto armado deberán valorar junto con estos principios los elementos jurídicos, técnicos y contextuales que permitan tomar la decisión.

v. (v) La Corte ha establecido en materia de desplazamiento que los hechos pueden tener notoriedad nacional o solo conocerse en ámbitos muy privados. Es por ello que la Unidad para las Víctimas no puede alegar el mero desconocimiento estatal de los hechos para negar el registro. Esta consideración sobre el desplazamiento forzado es plenamente aplicable a otros hechos victimizantes como la desaparición forzada que también suelen ocurrir de manera oculta y en los que incluso el objetivo del crimen es sustraer a las personas de la sociedad y de la protección estatal.

22. Los elementos jurídicos hacen referencia a las definiciones operativas y reglas que contiene la Ley 1448 de 2011 para establecer la condición de víctima beneficiaria. Estos elementos se encuentran en el artículo 3 de esa ley y admiten que las personas sean víctimas de forma individual o colectiva. Las personas beneficiarias de la Ley 1448 de 2011 deben haber sufrido daños por hechos ocurridos después del 1° de enero de 1985. Esos hechos deben poder encuadrar en una infracción del Derecho Internacional Humanitario o en una violación grave y manifiesta al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por último, los daños deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado.

23. Los elementos técnicos hacen referencia “a la indagación en las bases de datos que cuenten con información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos victimizantes”. Los elementos de contexto, por su parte, corresponden a aquella información sobre la forma en que la violencia se desarrollaba en un determinado espacio y tiempo con el fin de determinar si los hechos declarados por la víctima corresponden al comportamiento posible de los hechos violentos en la zona y el periodo en que ocurrieron.

24. La correcta aplicación de estas reglas sobre el registro y el cumplimiento de las cargas de motivar los actos administrativos y dar información completa y oportuna a las víctimas es lo que permite asegurar el derecho al debido proceso de quienes se acercan a solicitar su inclusión en el RUV. Este derecho también incluye la correcta recolección y apreciación de las pruebas y no exige que el hecho haya sido probado conforme a estándares judiciales, sino que la inclusión en el RUV procede si se cumplen los requisitos aquí expuestos bajo la actuación basada en la presunción de buena fe de la actuación de la víctima. En cuanto al remedio para las ocasiones en que la Unidad para las Víctimas no respeta estas reglas y el debido proceso la Corte se ha decantado por ordenar revaloraciones de la situación. No obstante, en ciertas ocasiones se puede ordenar la inscripción en el RUV por vía judicial. Esos casos se pueden consultar en la sentencia T-018 de 2021 que resolvió sobre la inscripción en el RUV de hechos de desplazamiento forzado y desaparición forzada. En esa oportunidad se señalaron los siguientes supuestos de hecho para que los jueces puedan ordenar directamente la inscripción en el RUV:

(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

(i) 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”.

25. Por otra parte, estas reglas que buscan facilitar el acceso de las víctimas al Registro son coherentes con los objetivos trazados internacionalmente. El relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición recordó en su informe de 2019 que los programas de reparación de víctimas de graves violaciones de derechos humanos hacen parte del derecho a un recurso efectivo descrito en el derecho internacional. Así, los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones estipulan que los programas nacionales de reparación deben reparar de forma adecuada, efectiva y rápida.

26. Es por ello que los programas nacionales de reparación, como es el caso del creado por la Ley 1448 de 2011, son reconocidos por el mismo relator como: “el instrumento más eficaz para que las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario obtengan reparación”. De acuerdo con el informe de 2019 de esa Relatoría, los programas nacionales de reparación evitan que las víctimas deban cumplir con los estándares de prueba propios de los tribunales y que tengan que incurrir en los costos de tiempo y recursos económicos que demandan ese tipo de instancias judiciales. Es por esa razón que el diseño constitucional y legal de las medidas de la Ley 1448 de 2011 deben ser respetados con el fin de que el Estado no imponga cargas excesivas sobre las víctimas que hagan inviable su reparación. Una de las formas de asegurar esos derechos es que no se exija un estándar probatorio tan alto para acceder al Registro que es la puerta de entrada a las medidas de asistencia y reparación de las víctimas.

27. En conclusión, la inclusión en el RUV es un derecho fundamental que asegura una

diversidad de garantías fundamentales. Es por esa razón que existen reglas constitucionales sobre cómo tomar las decisiones de inscribir o no a una persona en ese registro. Esas reglas en general señalan que la Unidad para las Víctimas debe hacer un estudio completo de los criterios jurídicos, técnicos y contextuales en el que recolecte pruebas para verificar los requisitos que acreditan la condición de víctima beneficiaria de las medidas de la Ley 1448 de 2011. Además, la Unidad deberá aplicar la presunción de buena fe y el principio de favorabilidad para evaluar el cumplimiento de los requisitos. Por último, cuando la Unidad comete graves violaciones del debido proceso los jueces constitucionales pueden ordenar directamente la inscripción judicial de las personas accionantes en el RUV.

B. Las características de la desaparición forzada y las barreras que encuentran las buscadoras para acceder a la justicia

28. Este capítulo busca explicar las características de cómo ocurre la desaparición forzada y cuáles son las barreras que encuentran las buscadoras y buscadores para acceder a la justicia, lo que incluye encontrar a sus seres queridos; reencontrarse o lograr la entrega digna; lograr el reconocimiento y reparación de los daños sufridos; la garantía de la persecución penal de los responsables de la desaparición forzada, entre otras. Es por ello que la Corte encuentra necesario mostrar brevemente qué significa la desaparición para las personas que la viven. Con ese propósito se presentarán dos documentos de víctimas de desaparición forzada que ilustran con vehemencia los efectos de la desaparición forzada.

29. El primero corresponde al escrito de tutela de la accionante. La accionante describe todo el proceso que realizó ante la Unidad para las Víctimas para lograr el reconocimiento de la desaparición de su hijo y cómo ella ha vivido todos estos esfuerzos. La accionante expresó:

“pero con el dolor de madre, la persistencia que solo el amor maternal me ha dado, yo he continuado con la búsqueda de mi hijo por saber su paradero, ya muerto pues todos me dicen que él ya no está con nosotros”.

30. Estas palabras de la señora Carolina Gómez reflejan tres elementos de cómo se vive la desaparición forzada y la búsqueda de la persona desaparecida. Primero, las personas buscadoras, que suelen ser parte de la familia consanguínea o social, deben desplegar un repertorio amplio de esfuerzos para lograr averiguar qué les sucedió a sus seres queridos y en ese proceso, que demanda mucha energía, logran continuar por el afecto que les une con

la persona desaparecida.

31. Segundo, las personas buscadoras deben enfrentar la incertidumbre asociada a que los responsables oculten el paradero de sus seres queridos, al tiempo que realizan la búsqueda con la convicción de que siguen vivos. A su vez, en diversos momentos, como le sucedió a la señora Gómez, su búsqueda los lleva a percatarse de que sus familiares pueden haber fallecido y empieza el proceso de aceptar esa circunstancia. Ese proceso de aceptación se topa con el hecho de que las y los buscadores han tenido que lidiar y escuchar múltiples posibilidades del destino de sus familiares. Tercero, los afectos y la necesidad de conocer el paradero del ser querido, como Carolina Gómez, llevan a que las buscadoras persistan a lo largo del tiempo en la búsqueda de las personas desaparecidas, incluso cuando encuentran resistencia o barreras en los posibles responsables y en las entidades del Estado.

32. Otro de los testimonios a los que se puede acudir para comprender cómo experimentan la desaparición las personas buscadoras es la declaración de la señora Gloria Gómez durante la negociación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Esa declaración se hizo con el fin de presentar los 10 principios que los familiares de las personas dadas por desaparecidas proponían para la negociación del punto quinto del Acuerdo sobre Víctimas. La señora Gómez afirmó:

“Buenos días para todos y todas, en este lugar donde se discute el fin del conflicto armado entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo- FARC EP y el Estado Colombiano, los ausentes, ellos y ellas, los que un día se llevaron los enemigos de la vida y la libertad están presentes acá con nosotros. Por eso vengo vestida de memoria, para que ustedes, vean sus rostros, mencionen sus nombres y sobre todo NO LOS OLVIDEN”.

33. Las palabras con que Gloria Gómez saludó a las delegaciones negociadoras expresan las siguientes ideas centrales sobre los impactos de la desaparición forzada. En primer lugar, que la desaparición se vive entre la presencia y la ausencia, es decir, que mientras los seres queridos de quien está desaparecido sienten el vacío que ha dejado el ocultamiento de su paradero, también logran mantener viva su presencia a través de la búsqueda y las palabras, del pensamiento y los actos que se dedican a mantener cerca a quien está ausente físicamente.

34. En segundo lugar, la señora Gómez pone en el centro un reclamo de quien ha sido víctima de desaparición y de quienes buscan: mantener una memoria. Esta memoria se puede ver de dos maneras. La primera es en el sentido que señala explícitamente Gómez, “NO LOS OLVIDEN”, porque las instituciones del Estado y la sociedad en general suelen relegar la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, pues el objetivo de la desaparición forzada incluye ocultar completamente a la persona de la vida social y erradicar su recuerdo de tal manera que se desvanezcan los lazos que le unían con su entorno afectivo y social.

35. La segunda es que, en ocasiones, el olvido que trae la desaparición forzada reescribe la historia, el recuerdo mismo de la persona desaparecida. En ese sentido, se crean relatos y descripciones sobre la persona dada por desaparecida que buscan denigrar su dignidad y facilitar la justificación de su desaparición. Así pues, la memoria de las personas dadas por desaparecidas no es solo un “no los olviden”, sino también un “recuérdense con dignidad”. La declaración de este grupo de familiares a través de la señora Gloria Gómez pone de presente una de las formas en que quienes buscan mantienen la presencia del o la desaparecida, con su rostro. En contra del olvido, en contra de la denigración, en contra de la incertidumbre, las personas buscadoras traen al centro la imagen misma de su ser querido como una manera de denunciar la violencia que cayó sobre ellas y como una forma de exigencia para encontrarles.

36. Luego de mostrar algunos aspectos de la desaparición forzada desde la voz de las personas víctimas de este crimen, la Sala pasará a explicar, a partir de los documentos legales y de los reportes de instituciones del Estado y la sociedad civil, algunos aspectos de ese fenómeno y las barreras que enfrentan las mujeres buscadoras. A nivel internacional existen dos instrumentos claves para Colombia que definen las obligaciones del Estado en la lucha contra la desaparición forzada. El primero es la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ese instrumento contiene la siguiente definición sobre este crimen:

“el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona

desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.”

37. Además de definir el crimen de desaparición forzada y catalogarlo como de lesa humanidad, la Convención establece una serie de obligaciones internacionales para combatirlo. La primera tiene que ver con la persecución penal del crimen que incluye la tipificación del delito, su investigación y la cooperación internacional en las investigaciones penales. La segunda está relacionada con los deberes de garantizar el derecho a la verdad y la reparación a las víctimas y la búsqueda de la persona dada por desaparecida. La tercera se relaciona con los deberes de abstención de adelantar detenciones o privaciones de la libertad en secreto a las personas y los deberes de prevenir las formas de desaparición forzada. La cuarta está relacionada con los derechos de las personas con interés legítimo en las investigaciones del crimen de desaparición forzada.

38. El segundo instrumento es la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. La definición que ofrece ese tratado del crimen de desaparición forzada es:

“la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.”

39. Esta Convención también contiene obligaciones de los Estados parte en materia de persecución penal de los delitos y de restitución de niños y niñas trasladadas al extranjero. Esta especial preocupación por el traslado de menores de edad a otros países tiene una razón histórica, que surge de las dictaduras que secuestraron a niños y niñas, los trasladaron de país y los entregaron a otras familias vinculadas a las personas poderosas de las dictaduras latinoamericanas.

Por “desaparición forzada de personas” se entenderá la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

41. Ahora, la legislación nacional admite que la desaparición forzada sea cometida por particulares, sean o no miembros de grupos armados. La definición es la siguiente:

“El particular que someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley”

42. En todo caso, se entiende que la desaparición forzada continúa hasta que se logra conocer el paradero de la persona desaparecida. La mayoría de estos instrumentos se centran en la persecución penal de la desaparición forzada, aunque contienen normas sobre la búsqueda, reencuentro o entrega digna de la persona desaparecida. No obstante, la Declaración para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de 1992 ya establecía la necesidad de que existiera un recurso judicial ágil para lograr dar con el paradero de quien era dado por desaparecido.

43. Ahora, en Colombia la desaparición forzada es un tipo de hecho victimizante muy frecuente y que, por lo tanto, ha dejado una estela de dolor sobre muchas personas. De acuerdo con el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) “Hasta encontrarlos”, el número de personas dadas por desaparecidas en el país supera las cifras que produjeron las dictaduras del Cono Sur, ampliamente conocidas por emplear la desaparición como forma de represión. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) estima que existen 103.839 víctimas de este crimen. Los responsables de estos hechos, en la mayor parte de los casos, permanecen desconocidos, pero aquellos que sí se conocen, de acuerdo con la UBPD, son los grupos paramilitares, seguidos de los grupos guerrilleros y de la fuerza pública.

44. La CEV realizó un consolidado de cifras de personas dadas por desaparecidas y encontró que en el conflicto armado existen 121.768 víctimas de desaparición forzada entre 1985 y 2016. En todo caso, la Comisión señaló que el verdadero universo de víctimas de esta conducta puede ser mayor porque las barreras para denunciar los hechos impiden que las víctimas registren este hecho victimizante. Es por esa razón que la Comisión estima que el universo de víctimas de desaparición forzada en Colombia puede ser del doble del estimado hasta ahora. Esto significaría que en el país existirían 210.000 víctimas de este crimen. La misma CEV señala que el subregistro para desapariciones forzadas cometidas por agentes

del Estado puede ser todavía mayor que en otro tipo de actores del conflicto.

45. El informe del CNMH “Hasta encontrarlos” ilustra cómo se ha desplegado la desaparición forzada como práctica violenta en el conflicto armado. Una de las conclusiones de ese reporte es que la desaparición forzada ocurre a través de distintas formas de violencia como la detención, el arresto, el secuestro o incluso puede iniciar a través de otras formas de violencia que luego mutan en desaparición forzada. Esto implica que el reconocimiento de la desaparición forzada no se puede hacer desde una visión restringida, porque las violencias que la desencadenan son variadas y ni siquiera requieren que empiece como una forma de privación de la libertad. Esta idea también está presente en el informe Hasta la guerra tiene límites de la Comisión de la Verdad, que muestra que la desaparición forzada tiene cadenas de hechos victimizantes entre los que están homicidios, torturas, reclutamientos forzados, secuestros y amenazas.

46. El CNMH también realizó una investigación sobre las motivaciones de la desaparición forzada. En ese orden, el CNMH reconoció las siguientes: castigar, aterrorizar y ocultar. Este estudio de las intenciones para cometer este crimen le permitió al CNMH concluir que este fenómeno está ocurriendo de formas distintas a las empleadas cuando se tipificó este delito porque no siempre la desaparición está empezando con una privación de la libertad, sino que se inserta en un continuo de violencias.

47. En cuanto al funcionamiento de las distintas motivaciones tenemos que la de castigar es una estrategia que se une al control que los actores armados ejercen sobre el comportamiento de la población bajo su influencia. El castigo de la desaparición advierte a todo el mundo que la desobediencia de las reglas impuestas tiene una consecuencia definitoria, la de entrar en un estado de incertidumbre en que no se sabe de la persona, si está viva o muerta. A través de la desaparición física de una persona se va construyendo, entonces, la desaparición de su memoria. Esta intencionalidad suele dirigirse contra los “sospechosos”, los indeseables” o los “peligrosos” para el criterio violento del actor que comete la desaparición.

48. La motivación de aterrorizar busca lograr un control del territorio y su población al emplear un crimen que es aparentemente invisible, pero que esparce un mensaje visible de zozobra general. En este caso, la desaparición no suele dirigirse sobre un tipo específico de

persona, sino que se emplea de manera amplia de tal modo que el miedo se intensifica. El terror, dice el CNMH, tiene una particularidad cuando se infunde a través de la desaparición forzada y es que indica que los actores armados están dispuestos a desatar una violencia sin límites. En esta estrategia también existen signos distintivos, entre ellos, la exposición del daño causado a la persona dada por desaparecida en su cuerpo.

49. Los actores armados también emplean la desaparición forzada para ocultar. Sus objetivos pueden ser: invisibilizar la responsabilidad del perpetrador, encubrir las dimensiones de la violencia o manipular las cifras de bajas en combate. Todos estos objetivos distorsionan la información sobre el conflicto, porque impiden la persecución judicial de la violencia o su investigación; disminuyen el grado con que se percibe que están ocurriendo las violaciones de los derechos de las poblaciones o sirven para generar los llamados “falsos positivos”.

50. En relación con las motivaciones y modos de ocurrencia de la desaparición forzada, la CEV encontró, gracias a informes de la UBDP que, a partir de la década de los setenta la idea de inteligencia y contrainteligencia jugó un papel central en el aumento de la desaparición forzada. Este uso específico de la inteligencia buscó conseguir información o diezmar las redes de apoyo de los grupos o sujetos que eran considerados “enemigos”. Desde el lado de los actos del Estado resalta cómo las instituciones de inteligencia de la Policía, el Ejército o el Estado en general retenían, torturaban y desaparecían jóvenes, entre esos estudiantes, que encuadraban dentro de la idea del enemigo con el fin de obtener información.

51. Es por la magnitud de la desaparición forzada que los seres queridos de las personas dadas por desaparecidas hicieron todo un proceso de incidencia en el Proceso de Paz de La Habana para lograr que se incluyera un sistema de búsqueda. El resultado de las negociaciones de La Habana llevó a que, en Colombia, en materia de conflicto armado, se superaran dos características de la lucha contra la desaparición forzada. La primera es que el proceso penal dejó de ser el centro del proceso. En ese sentido, ahora resultan más centrales la búsqueda de las personas, la atención y la reparación de las víctimas. Y la segunda es que se dejó de considerar que la atención de las víctimas debe ser meramente judicial por las barreras que eso implica. Esto llevó a que la UBDP sea una institución humanitaria y extrajudicial, lo que también va en línea con el cambio de la Ley 1448 de 2011 que apostó por tener instituciones administrativas y no solamente judiciales que garantizaran los derechos de las víctimas del conflicto armado, entre ellas, las víctimas de desaparición.

## Impactos de la desaparición forzada en las mujeres buscadoras

52. Ahora, la desaparición forzada tiene impactos en las personas buscadoras con especial énfasis en las mujeres. Tanto hombres como mujeres son desaparecidas forzadamente, aunque, estadísticamente este crimen tiene a los hombres como la principal víctima directa de la desaparición. En todo caso, las investigaciones realizadas por el ICTJ y ONU Mujeres muestran que por la discriminación de género las desapariciones de las mujeres pueden reportarse menos que las de los hombres.

53. Puesto que la desaparición forzada tiene impactos diferenciados para las mujeres, cuando son desaparecidas forzadamente o cuando son víctimas del crimen por ser seres queridos de quien está dado por desaparecido o incluso cuando ellas son buscadoras, es necesario emplear la perspectiva de género. Recientemente, en la sentencia SU-297 de 2023, la Corte estudió el caso de una mujer buscadora que reclamaba la falta de diligencia de la Fiscalía en el esclarecimiento de los hechos de desaparición de su hijo. En esa oportunidad, la Sala Plena señaló que es deber de las autoridades judiciales resolver los casos de mujeres víctimas de desaparición forzada con perspectiva de género. Ese mandato busca asegurar la igualdad y no discriminación de las mujeres y las personas LGBTQ+.

54. En la sentencia T-448 de 2023, la Sala Primera de Revisión definió que el enfoque de género:

“parte de reconocer que el sexo de las personas es interpretado social y culturalmente, lo que se conoce como género. Así, según el sexo de las personas, que suele determinarse acudiendo a elementos biológicos como los genitales, los cromosomas o los caracteres sexuales secundarios, se asignan ciertos roles, posiciones, expectativas y destinos en la sociedad”.

Pero no se limita a ese reconocimiento, sino que también contiene una obligación de las autoridades de lograr

“que sus decisiones no solo reconocerán la desigualdad estructural, sino que también tomarán acciones procesales y sustantivas para que sus fallos contribuyan a la superación de esa discriminación tanto para las partes del conflicto que deben resolver como para la sociedad en general”.

55. Es por eso que, con el fin de aplicar la perspectiva de género, la Sala hará un breve recuento de cuáles son las barreras que enfrentan las mujeres buscadoras y cómo les impacta diferenciadamente la desaparición forzada. Como lo muestra el Grupo de Trabajo para las desapariciones forzadas o involuntarias y el ICTJ y ONU Mujeres en sus trabajos previamente citados, una de las formas en que se manifiesta la diferenciación por género es en las relaciones económicas. En los hogares donde el trabajo remunerado lo realiza un hombre, cuando este es desaparecido forzosamente la situación económica de las mujeres cercanas y buscadoras se deteriora. Esto se debe a que las mujeres deben asumir nuevas cargas.

56. Las mujeres normalmente ya tienen una carga de cuidado en esos hogares, pero tras la desaparición, terminan incluyendo una carga de trabajo remunerado al que tampoco tienen acceso fácilmente por la ausencia de experiencia o educación requerida. Adicionalmente, el trabajo de búsqueda y participación política es otra carga que asumen las mujeres luego de la desaparición de un ser querido. Este fenómeno, que se conoce como triple jornada o triple presencia, suele empeorar las condiciones de exclusión de las mujeres y generar efectos físicos y emocionales negativos. Esta situación trae como consecuencia un aumento de la pobreza de las mujeres buscadoras y de sus familias.

57. El CICR realizó un informe sobre las necesidades de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el que resaltó que la incertidumbre es una de las consecuencias más importantes de la desaparición forzada. Este hecho tiene efectos sobre procesos vitales como los emocionales, los corporales, los comportamentales, los cognitivos, los relacionales y los espirituales. El informe Entre la incertidumbre y el dolor: impactos psicosociales de la desaparición forzada del CNMH ilustra las razones por las que esto sucede. Así, esa entidad relata la historia de la desaparición de las hermanas Galárraga por un grupo paramilitar.

58. La madre e hija de las hermanas asumieron el trabajo de encontrar a las mujeres desaparecidas y esclarecer los hechos. Los efectos emocionales, sumados a la incertidumbre, fueron causados porque, como familiares, venían viviendo la violencia continuada sobre las hermanas Galárraga que terminó en su desaparición. Además, estas buscadoras enfrentaron una constante estigmatización de los grupos paramilitares que las señalaban de ser amantes de guerrilleros. Su trabajo de búsqueda también imprimió sobre ellas más efectos psicosociales de zozobra y terror, porque debían trasladarse por las distintas regiones del

país a zonas donde su integridad física corría peligro a raíz de las dinámicas de la violencia en esas áreas y su trabajo de búsqueda. Adicionalmente, las buscadoras tuvieron que lidiar con el silencio, la tolerancia y la complicidad de los agentes estatales, lo que no solo dificulta la búsqueda, sino que aumenta los efectos emocionales de tener un ser querido desaparecido.

59. Este relato es representativo de varios sentimientos de zozobra, incertidumbre o angustia generados por la desaparición forzada. Una de las circunstancias que empeora los efectos de este crimen es la acción o inacción del Estado. En el relato de las hermanas Galárraga se observa cómo los agentes estatales favorecieron directamente a los responsables de la desaparición. No obstante, también se ha documentado que el Estado tiene fallas para atender a las víctimas, lo que prolonga y agudiza su dolor. Dentro de esas fallas se encuentra la falta de voluntad política para intervenir en el problema de la desaparición forzada y la desarticulación institucional para atender los casos. Esto último se intenta superar a través del Plan Nacional de Búsqueda creado por la UBPD.

60. La desaparición forzada como una forma de borrado de la existencia de las personas también tiene efectos sobre cómo las personas procesan la posibilidad de que sus familiares estén vivos o fallecidos. Por esta razón, la desaparición forzada impide el proceso habitual de duelo, ya que, por una parte, no se conoce el paradero de la persona y, por otra parte, cuando se llega a conocer el paradero no hay un cuerpo o los restos no son identificables fácilmente. Esta manifestación de la desaparición forzada impide darle significado a la muerte. Por ejemplo, estudios antropológicos han documentado que, en el Jardín Cementerio Universal de Medellín, donde se encuentran cuerpos identificados y no identificados, la existencia de los cementerios e incluso de una lápida para la persona fallecida influyen determinadamente en la manera en que las personas logran expresar el duelo.

61. El proceso de duelo se modifica en la desaparición forzada y por esa razón no es correcto entender que la búsqueda o las medidas estatales se dirigen hacia una persona que falleció. Por el contrario, para las buscadoras y buscadores es relevante que el proceso de búsqueda se haga desde la hipótesis de que su ser querido sigue vivo. Esto tiene efectos en cómo se procesa la emocionalidad de la desaparición. Así, por ejemplo, la CEV relata que algunas mujeres buscadoras rechazan las propuestas de sus vecinos de oficiar ritos religiosos propios de la muerte porque ese no es el paradero que ellas consideran tuvo su ser querido. En ese

proceso del duelo juega un papel central el cuerpo de la persona desaparecida, pues para las buscadoras no resulta admisible pensar en el fallecimiento de su familiar o ser querido sin contar con el cuerpo de esa persona.

62. En ese orden, la carga de la búsqueda que recae mayoritariamente sobre las mujeres también tiene un impacto en cómo viven emocionalmente la desaparición. En el informe del CNMH sobre efectos psicosociales de la desaparición forzada, la mayoría de los testimonios son de mujeres buscadoras que reclaman la inexistencia de los cuerpos de sus familiares, que reclaman la entrega de un cuerpo que no es completamente el de su ser querido o que piden que, ante la imposibilidad de reencontrarse con la persona desaparecida, al menos haya justicia. Estos relatos muestran que la emocionalidad relacionada con la desaparición forzada está íntimamente vinculada con el duelo truncado que muchas mujeres experimentan mientras buscan e incluso una vez se ha encontrado a la persona fallecida.

63. La CEV también identificó que los impactos emocionales de las mujeres buscadoras pueden llegar a transformar completamente su relacionamiento. La dualidad vida-muerte en la que sume la desaparición trastoca los rasgos con los que la persona era reconocida. Así, por ejemplo, la CEV relata el caso de una mujer campesina en el Casanare que luego de la desaparición de uno de sus hijos reconoce que dejó de ser una persona alegre y pasó a permanecer triste y con deseos de estar sola. La desaparición de su hijo afectó también su relacionamiento con sus otros hijos porque la ausencia de quien está desaparecido trunca también los lazos de relacionamiento con los otros seres queridos por la presencia constante de qué sucedió con el familiar que no está.

64. Muchas veces las mujeres buscadoras perciben que su búsqueda se desvanece en el agua no solo por la resistencia del Estado y la sociedad a ayudarles, sino también porque se enteran de que el cuerpo de su ser querido fue arrojado a un río o al mar. Es por ello que “[h]ay vidas que no pueden ser contadas porque su narrador está desperdigado por los ríos colombianos”. Esa pérdida de la voz de las personas desaparecidas y arrojadas a las aguas del país para contar su propia historia se expande a su familia consanguínea, social y al resto de sus seres queridos. Por eso, el CNMH habla de la pérdida del micro y macro grupo social de las víctimas de desaparición forzada. Esto se debe a que las buscadoras se alejan de sus familias y seres queridos, entre otras razones, para evitar que también sean dañados. Al mismo tiempo, la sociedad suele estigmatizar a las buscadoras o simplemente silenciar los

temas de la desaparición forzada. Entonces, también se pierde esa macro red de socialización.

65. La CEV también documentó cómo luego de la desaparición forzada suceden nuevas violencias y estigmatizaciones. Así, por ejemplo, la CEV cuenta la historia de Olga Bernal, mujer desaparecida en el contexto de su pertenencia a la Unión Patriótica. Luego de su desaparición los testigos de los hechos fueron asesinados y sus familias y los fiscales recibieron amenazas y acoso. Este relato muestra que no solo las familias buscadoras sufren violencia por su tarea de búsqueda, sino que los servidores públicos que intentan esclarecer los hechos también son violentados.

66. Además de la pérdida del entorno social, las mujeres buscadoras suelen tener problemas con las familias con quienes continúan el contacto. De ese modo, el ICTJ y ONU Mujeres documentaron que cuando la persona desaparecida es quien realizaba el trabajo remunerado, las mujeres suelen ser vistas como cargas y son víctimas de violencia intrafamiliar. Del mismo modo, dado el estado de presencia-ausencia, vida-muerte de la persona dada por desaparecida, sobre las mujeres se imponen expectativas rígidas. Ese es el caso de las mujeres cuyos esposos son desaparecidos, son juzgadas si se vuelven a casar o si entablan nuevas relaciones sexoafectivas.

### C. El reconocimiento de la desaparición forzada en el Registro Único de Víctimas

68. Previamente se expusieron las reglas sobre cómo se acreditan los requisitos para la inclusión en el RUV. Ahora, por la relevancia para este caso, la Corte expondrá qué particularidades tiene el registro de la desaparición forzada y el cumplimiento del requisito de relación con el conflicto armado. Para eso se empezará por recordar las reglas generales sobre el criterio de que los hechos victimizantes deben suceder con ocasión del conflicto armado y luego se explicará, a través de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto, qué particularidades tiene la prueba de la desaparición forzada.

69. La sentencia C-253A de 2012 estudió varios cargos contra la definición de víctima del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Con el propósito de determinar la constitucionalidad de esa definición, la Corte tuvo que analizar qué implica la condición de que los hechos victimizantes debieron ocurrir con ocasión del conflicto armado. Para eso, la Corte empezó por definir qué es conflicto armado. Al respecto, la Sala Plena precisó que los conflictos

actuales son volubles y cambiantes, por lo que la noción de conflicto armado es amplia. En esa ocasión se entendió, de manera general, que un conflicto armado es aquella confrontación mediante el uso de la fuerza armada entre Estados o entre el Estado y grupos armados organizados.

70. En cuanto a los conflictos armados internos, la sentencia citada recurrió a la definición del artículo 1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 que exige que las fuerzas disidentes o los grupos armados organizados tengan un mando y un control territorial que les permita desarrollar hostilidades de manera sostenida. Esto último implica que los disturbios civiles o los ataques terroristas aislados no constituyen un conflicto armado interno por su carácter esporádico. En consecuencia, la evaluación de la existencia de un conflicto armado no se hace en abstracto, sino en concreto.

71. Ahora, en la sentencia C-253A de 2012 se reconoció que determinar si un hecho cometido en contra de una persona es parte del conflicto armado es una tarea compleja. En todo caso, lo que se debe demostrar es una relación cercana y suficiente con el conflicto como lo reiteró la sentencia C-781 de 2012 que también estudió una demanda de inconstitucionalidad sobre los límites de la expresión “con ocasión del conflicto armado”. Dada esa complejidad, la Corte explicó, en ambas sentencias, que cuando un caso no está en los extremos en que es claro que hay relación con el conflicto armado o que es definitivamente un acto de delincuencia común, sino que es una situación gris, lo que corresponde es favorecer los derechos de la víctima y reconocer la relación con el conflicto armado.

72. Estas reglas también se reiteran en los casos de tutela. Así pues, en la sentencia T-070 de 2021 cuando se resolvió sobre una inclusión en el RUV la Corte recordó que la definición de conflicto armado es amplia y no restrictiva. Del mismo modo, se señaló que la expresión “con ocasión del conflicto armado” abarca una diversidad de hechos y conductas que en todo caso siempre serán objetivas. Otra de las reglas relevantes que se reiteraron en la T-070 de 2021 es que la relación con el conflicto armado no se puede determinar únicamente con base en la naturaleza de los sujetos o grupos que cometen las violaciones de los derechos de las víctimas.

73. Ahora, dadas las particularidades del caso que debe resolver la Sala resulta necesario

explicar cuál es la relación con el conflicto armado de actos cometidos por civiles o por agentes del Estado no pertenecientes a la fuerza pública. En la sentencia C-080 de 2018 la Corte estudió el proyecto de ley estatutaria de la JEP y tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la responsabilidad de civiles en el conflicto armado. La Sala Plena reiteró que los delitos, crímenes de guerra, de lesa humanidad y las violaciones del DIH son cometidas en el conflicto armado por las partes combatientes. En ese sentido, los civiles en principio no desarrollan hostilidades ni pueden violar el derecho que regula estas operaciones.

74. No obstante, la Corte reconoció que de acuerdo con la realidad del conflicto y según los artículos 29 y 30 del Código Penal y 25-3 del Estatuto de Roma, los civiles pueden ser responsables de delitos cometidos en el marco del conflicto armado como autores, coautores, autores mediatos, instigadores, cómplices o determinadores. Ahora, además de los civiles, la JEP ha desarrollado todo un conjunto de decisiones que han identificado que algunos agentes del Estado que no son parte de la fuerza pública también han participado del conflicto armado. Dos ejemplos de estos reconocimientos se dieron en el caso 03 sobre muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate (falsos positivos) y el caso 08 sobre crímenes de la fuerza pública, agentes del Estado y grupos paramilitares.

75. En los autos de apertura, determinación de hechos y conductas y sus respectivas imputaciones, la JEP identificó que hay elementos para sostener que la fuerza pública, otros agentes del Estado y los civiles trabajaron en asocio para cometer crímenes con propósitos contrainsurgentes. De esa manera, uno de los ejemplos de participación de agentes del Estado no pertenecientes a fuerza pública son los exagentes del DAS, quienes tenían incluso grupos de operaciones que ayudaban a atentar contra la integridad de las personas. La JEP ha reconocido que estas colaboraciones se dieron mayoritariamente con los grupos paramilitares y que son ciertamente actos cometidos en el marco del conflicto armado. Los relatos históricos también verifican esta colaboración entre fuerza pública, agentes del Estado, civiles y grupos paramilitares en este contexto. Así, la CEV mostró como un hallazgo que:

el fenómeno paramilitar desde los años ochenta se consolidó como una estrategia sostenida por una red de relaciones y alianzas entre diversos sectores políticos, económicos, militares y sociales, en un entramado del cual hay avances insuficientes en la investigación que se hizo sobre terceros implicados que se beneficiaron de las acciones paramilitares.

76. En este contexto normativo e histórico resulta entonces claro que las violaciones de derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario cometidas en asocio entre fuerza pública, agentes del Estado y grupos paramilitares son actos propios del contexto del conflicto armado colombiano. Esto no significa que todo acto cometido por un civil o por agente del Estado que no es miembro de la fuerza pública necesariamente tenga relación cercana con el conflicto, pero la asociación entre los tres actores previamente mencionados sí se ha presentado, por lo que la Unidad para las Víctimas no puede desestimar la relación de un hecho con el conflicto armado por el simple hecho de que un agente estatal que no es parte de la fuerza pública haya estado involucrado en el hecho. En esos casos debe entrar a analizar el contexto para determinar si, a pesar de que en el hecho pueda haber participado civiles, este tiene conexidad con el conflicto armado interno.

#### Consideraciones sobre el debido proceso y los instrumentos internos de la Unidad para las Víctimas

77. Luego de establecer los aspectos generales del requisito de que los hechos victimizantes debieron suceder con ocasión del conflicto armado se pasará a explicar cómo el debido proceso incluye que la Unidad para las Víctimas respete los instrumentos que ha adoptado en virtud de la Ley de Víctimas y que rigen el proceso administrativo, siempre que estas sean coherentes con las normas superiores que regulan el Registro.

78. El artículo 29 de la Constitución establece el derecho al debido proceso administrativo. Este derecho hace referencia a las condiciones que la ley le impone a la administración para realizar sus actuaciones, las cuales ella deberá cumplir. El debido proceso administrativo es definido por esta Corte como un conjunto de diversas regulaciones de los pasos que desarrolla la administración en sus actos. En ese sentido, este derecho contiene una diversidad de garantías. Por la relevancia para el caso, la Sala se centrará en la garantía de “que la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico”.

79. Esta garantía significa que la Unidad para las Víctimas debe respetar todas las normas que regulan el procedimiento de registro de las víctimas. En los capítulos anteriores, se describieron las reglas constitucionales y legales sobre este proceso. Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 4800 de 2011, integrado

en el Decreto 1084 de 2015 (artículo 2.2.2.3.10), adoptó los criterios que rigen el proceso de valoración de las solicitudes de registro. Dichos criterios fueron aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y, de conformidad con el mencionado decreto, son públicos y deben ser divulgados ampliamente para el conocimiento de las víctimas. Según el mismo decreto, la Unidad para las Víctimas acude a los elementos jurídicos, técnicos y de contexto para fundamentar la decisión (artículo 2.2.2.3.11). Así pues, el Manual de Valoración que recoge dichos criterios, por disposición reglamentaria, rigen el proceso administrativo de valoración de las solicitudes de inclusión en el registro por lo que la Unidad para las Víctimas está obligada a seguirlo como parte del debido proceso que se garantiza a las personas que acuden a la entidad. Asimismo, su aplicación garantiza la igualdad en el trato a quienes hacen las solicitudes que son valoradas bajo tal procedimiento. Esa entidad tiene el deber de respetar esta norma interna siempre que sea coherente con las normas superiores, a saber, la Constitución, la jurisprudencia constitucional, la ley y la jurisprudencia de los otros jueces de la República.

1. El estudio de las solicitudes de registro debe respetar los principios de buena fe, pro – persona, la duda se resuelve a favor de la víctima, enfoque diferencial y enfoque étnico. Esto significa que el análisis que debe realizar la Unidad, según ella misma, no es de carácter exigente, sino que está revestido de diversos principios que flexibilizan la prueba y la valoración de las solicitudes de registro.
2. Los funcionarios de la Unidad para las Víctimas no pueden exigir a las personas solicitantes que los responsables de los hechos estén individualizados.
3. Sobre la desaparición forzada el manual recoge el hecho de que este crimen puede ser cometido en Colombia por cualquier persona, reitera su carácter de delito de ejecución permanente y señala que la desaparición persiste mientras el paradero de la persona siga sin conocerse. Del mismo modo, reconoce como víctimas a las personas desaparecidas y a sus familiares más cercanos.
4. El manual de valoración cita la jurisprudencia constitucional que señala que los hechos que tengan relación directa y cercana con el conflicto armado deben ser incluidos en el RUV. Además, expone que esta relación se debe demostrar con ayuda de elementos contextuales que ayuda a georreferenciar y caracterizar el conflicto armado. Estos elementos

contextuales, junto con los jurídicos y técnicos, señala la Unidad, deben ser usados bajo el principio pro persona.

81. En ese sentido, el deber de la Unidad para las Víctimas de cumplir con la regulación constitucional y legal sobre el RUV se refuerza si se considera que el manual de valoración de la entidad replica esa regulación.

#### Caso concreto

82. El conflicto que ahora debe resolver la Corte está relacionado con la negativa de la Unidad para las Víctimas de inscribir a Carolina Gómez y Héctor Gómez como víctimas de desaparición forzada. La señora Gómez presentó la tutela a su nombre y el de su hijo desaparecido porque la Unidad alegó que con base en las pruebas y declaraciones ofrecidas no existe certeza de los hechos o no se acreditó la relación con el conflicto armado. La posición que sostendrá la Corte en esta ocasión es que la Unidad para las Víctimas violó los derechos al registro, a la igualdad, acceso a la justicia y al debido proceso de la señora Gómez y su hijo Héctor Gómez porque negó la inclusión en el RUV con base en argumentos contrarios a las reglas sobre valoración e inclusión en el registro definidas por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y enmarcadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y no contestó diligentemente los recursos y las solicitudes presentadas por la accionante y por la Defensoría del Pueblo.

83. El proceso realizado por la accionante para obtener su inclusión en el RUV se puede dividir en dos partes y la Sala las estudiará con esa diferenciación. La primera corresponde a aquellos trámites realizados antes de obtener la confesión de la desaparición forzada y homicidio realizada por un excombatiente paramilitar. La segunda está compuesta por los trámites realizados después de que se obtuvo esa confesión. En la primera parte la accionante realizó los siguientes trámites: una solicitud de inclusión en el RUV, una reposición de la resolución que negó su inclusión, una apelación de la resolución que negó la reposición y una solicitud de revocatoria directa. A continuación, se explican las razones expuestas por la Unidad para las Víctimas en cada actuación.

i. i. Negativa a la inclusión en el RUV (Resolución 2015 del 30 de julio de 2015). La Unidad para las Víctimas decidió incluir el hecho victimizante del desplazamiento forzado de la accionante, pero no la desaparición forzada ni a su favor ni al de su hijo. La Unidad afirmó

que resolvería la solicitud con base en criterios jurídicos, contextuales y técnicos. Dentro de los elementos jurídicos incluyó el enfoque diferencial y los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial. En los aspectos contextuales la Unidad encontró una fuerte disputa entre grupos armados por el control territorial de la zona, pero esta información solo la utilizó para determinar la procedencia de la inscripción del desplazamiento forzado.

Sobre la desaparición forzada en concreto la Unidad señaló: (i) que no pudo individualizar a la señora Alexandra Pérez a quien nombró como la víctima, a pesar de que en el expediente de tutela no existen pruebas que mencionen a esta persona; (ii) que los documentos que aportó la accionante sobre su denuncia ante la Fiscalía son de un tiempo posterior a los hechos por lo que su capacidad de probar es limitada pues no hay documentos que demuestren los resultados de la investigación; y (iii) que en las bases de datos oficiales no hay registro de los hechos de desaparición forzada, aunque tampoco existe información que contradiga la veracidad de los hechos declarados.

. Decisión que negó la reposición presentada por la señora Gómez (Resolución N° 2015R del 19 de mayo de 2016). En esta resolución se niega el recurso de reposición porque nuevamente no se encuentra relación entre los hechos y el conflicto armado. La Unidad para las Víctimas reprodujo en esta ocasión y en la primera decisión la declaración de la víctima, pero esa reproducción omite partes esenciales como las organizaciones a las que pertenecían las personas que cometieron la desaparición forzada. La Unidad realizó una argumentación somera en la que comprobó que no hay registros del fallecimiento del señor Héctor Gómez, pero luego se limitó a afirmar que los hechos no concuerdan con el hecho victimizante de desaparición forzada y que los documentos aportados no prueban la relación con el conflicto armado.

. Decisión que negó la apelación presentada por la señora Carolina Gómez. (Resolución 28 del 7 de octubre de 2016). La Unidad para las Víctimas decidió negar la apelación porque no encontró relación con el conflicto armado. De esa manera, reiteró que jurídicamente ese es un requisito necesario para que una persona pueda acceder al RUV. La Unidad argumentó de nuevo que las investigaciones penales que iniciaron con la denuncia de la accionante no han logrado individualizar a los responsables y que la accionante no presentó la acción de declaración de persona desaparecida. Por esa razón, la Unidad consideró que no existía

prueba siquiera sumaria para acreditar la desaparición forzada de Héctor Gómez. Para demostrar esto también afirmó que en las bases de datos de personas desaparecidas no registraba Héctor Gómez.

Sobre los elementos contextuales, la Unidad para las Víctimas encontró que: (i) el departamento del Casanare tiene dinámicas de violencia difíciles de comprender; (ii) la violencia está marcada por las luchas por el control de territorio y sus rentas; (iii) los registros oficiales indican que hubo violencia común y propia del conflicto armado, pero hay más registros de hechos criminales comunes; (iv) los hechos más cometidos por grupos armados organizados fueron secuestros, homicidios y sicariatos; y (v) existe un importante subregistro de los hechos de violencia propia del conflicto armado pues muchos terminaron siendo catalogados como de delincuencia común. Con base en estos elementos la Unidad dijo que, aunque no negaba que en la zona existieran actores armados, lo cierto que las pruebas no eran suficientes para demostrar que el hecho haya sido cometido por actores del conflicto.

. Decisión que niega la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 2015 del 30 de julio de 2015 (Resolución 2018 del 24 de octubre de 2018). La Unidad para las Víctimas decidió no revocar directamente su determinación de no incluir el hecho de desaparición forzada del cual son víctimas la señora Carolina Gómez y Héctor Gómez. La Unidad concluyó que la resolución 2015 del 30 de julio de 2015 no era contraria al interés público o social porque no se desconocieron las disposiciones legales ni las directrices del Gobierno. Del mismo modo, esa entidad argumentó que la decisión de no incluir la desaparición forzada en el RUV no causó un agravio injustificado porque la Unidad tomó esa decisión con base en los elementos jurídicos, técnicos y contextuales encontrados. Por lo tanto, la Unidad cumplió su deber y no causó un daño injustificado.

84. La Sala considera que estas decisiones de la Unidad para las Víctimas violaron las reglas sobre cómo se deben apreciar las pruebas en el proceso del Registro Único de Víctimas. Estas resoluciones también violaron el derecho al debido proceso porque existen graves falencias de argumentación que hacen que los actos administrativos estén indebidamente motivados y porque la Unidad no respetó ni la Constitución, ni la ley ni su propio manual de valoración. Las razones por las cuales se considera que se apreciaron incorrectamente las pruebas son las siguientes.

85. Primero, la Unidad para las Víctimas en todas las resoluciones reprodujo la declaración de la accionante de manera incompleta. De ese modo, cuando la accionante describe a qué organización pertenecían las personas que retuvieron a su hijo la declaración es cortada por tres puntos suspensivos. Esa forma de reproducir la declaración y el que en ninguna de las resoluciones se analiza esa información por fuera de la cita indica que la Unidad para las Víctimas omitió información necesaria para resolver la solicitud de inscripción en el RUV. El dato sobre la organización que retuvo a Héctor Gómez es relevante porque, como se aprecia en la acción de tutela, la señora Carolina Gómez señaló que su hijo fue retenido por personas que dijeron ser agentes del DAS. Esa información es definitiva para el estudio del requisito de que los hechos deben tener relación con el conflicto armado en aplicación de los criterios jurídicos, técnicos y contextuales.

86. Segundo, la resolución que negó la inclusión en el RUV no analizó los elementos contextuales, porque la única información de ese tipo que recabó fue empleada solamente para entender el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Esto significa que la Unidad para las Víctimas no cumplió con el deber constitucional expuesto en los fundamentos 22 y 23 según el cual siempre se debe hacer un estudio de los elementos jurídicos, técnicos y contextuales.

87. Tercero, el uso parcial del elemento contextual en el sentido que sí para el desplazamiento forzado y no para la desaparición forzada y que no se retoman los elementos contextuales del desplazamiento forzado en las resoluciones que sí estudia ese criterio para la desaparición forzada muestran un error grave en la apreciación de la prueba. Esto se debe a que si lee el relato de la señora Carolina Gómez se puede apreciar que entre esos dos hechos hay una relación estrecha. La declaración de la accionante ante la UARIV dice:

“En la región de Monterrey frecuentaban los grupos al margen de la ley (...) A partir de la fecha yo empecé recibir razones y llamadas telefónicas amenazantes donde manifestaban que yo no fuera a denunciar nada de los hechos y si lo hacía correría peligro”.

88. Aquí, la Unidad nuevamente corta la transcripción en la porción que permite conocer a qué se refiere la accionante con que cierto grupo al margen de la ley quería que ella “no fuera a denunciar nada de los hechos”. No obstante, si se contrasta con la acción de tutela se encuentra que esas llamadas y razones amenazantes que llevaron a que la señora Gómez se

desplazara forzosamente surgieron porque su hijo había sido desaparecido. En ese sentido, es un error grave en la apreciación de la prueba que la Unidad no haya hecho un análisis conjunto de los dos hechos victimizantes porque en realidad estos ocurrieron como un continuo de violencia. Esta es una forma de comisión de la desaparición forzada descrita en el fundamento 46 que se caracteriza porque sobre la persona desaparecida y sus seres queridos recaen varios actos de violencia y luego de la desaparición la familia consanguínea o social de la persona desaparecida continúa siendo víctima de violencia.

89. Es necesario precisar que es posible inscribir el hecho de desplazamiento forzado ocasionado por la violencia generalizada, pero no inscribir un hecho previo como la desaparición forzada cuando no tiene relación con el conflicto armado. No obstante, en este caso esa hipótesis no se cumple porque la lectura integral de los elementos del relato de la accionante y de las pruebas aportadas indican que la desaparición forzada sí tuvo relación con el conflicto armado y que detonó el desplazamiento forzado. En consecuencia, la hipótesis que aquí se configura es la del continuo de violencias entre la desaparición forzada y el desplazamiento forzado, circunstancia que debía llevar a la Unidad reconociera ambos hechos victimizantes en el Registro.

90. Cuarto, en cuanto al análisis de los elementos jurídicos la Unidad para las Víctimas identifica correctamente en todas las resoluciones que la desaparición forzada puede ser cometida tanto por agentes del Estado como por particulares. No obstante, ese reconocimiento no se reflejó en ninguno de los análisis de la declaración de la accionante. Además de que la Unidad omitió transcribir y analizar que la privación de la libertad de Héctor fue cometida por presuntos agentes del DAS, también desatendió que, en apartes de la declaración de la señora Carolina que fueron transcritos por esa entidad, se relató que los presuntos agentes del DAS entregaron a Héctor al Ejército, quienes terminarían por entregarle a un grupo paramilitar.

91. Esa omisión en el análisis es absolutamente incoherente con los elementos jurídicos de la desaparición forzada. Esto se debe a que si en el relato de la víctima existían pruebas de que en la desaparición forzada participaron agentes del Estado y grupo armados parte del conflicto armado era deber de la Unidad para las Víctimas realizar consideraciones al respecto. Esta ausencia de estudio también resulta contraria al trato igualitario, expuesto en los fundamentos 36 y siguientes al que tienen derecho todas las víctimas de desaparición

forzada independientemente de si uno de los responsables de los hechos es el Estado. No obstante, como se mostrará a continuación la Unidad no solo no valoró esos relatos de la víctima, sino que llegó a conclusiones completamente contrarias sin que existieran pruebas que desvirtuaran las afirmaciones de la señora Gómez.

92. Quinto, el análisis de los criterios técnicos de la Unidad para las Víctimas viola flagrantemente las reglas constitucionales generales sobre la prueba de la relación con el conflicto armado de un hecho victimizante y resulta completamente contrario a las consideraciones especiales que se deben tener a la hora de evaluar el crimen de desaparición forzada. De manera reiterativa, la Unidad para las Víctimas señaló que la accionante presentó como prueba su relato y una denuncia que presentó ante la Fiscalía por la desaparición forzada de su hijo, pero que estas no eran suficientes para probar el hecho y su relación con el conflicto armado. Esta argumentación viola la presunción de buena fe de las declaraciones de las víctimas y la regla de que en este trámite son válidas las pruebas sumarias. En el fundamento 21 se explicó que la Unidad debe admitir las declaraciones de las víctimas, en este caso la declaración para el registro y su declaración ante la Fiscalía, como ciertas a menos que tenga pruebas que contradigan sus afirmaciones. Ni siquiera las meras contradicciones en esos relatos podrían descartar su carácter de prueba. Por lo tanto, resulta incomprensible cómo es que la Unidad para las Víctimas no admitió esas pruebas.

93. La Unidad también le exigió a la accionante demostrar que la investigación en la Fiscalía había dado resultados en identificar los responsables o el paradero de Héctor. Esta exigencia es claramente irrazonable si se consideran los siguientes elementos de la desaparición forzada previamente señalados en el fundamento 28 y siguientes. Por un lado, en la mayoría de los casos el Estado no tiene la voluntad o la capacidad para lograr esclarecer las desapariciones forzadas o siquiera dar con el paradero de la persona dada por desaparecida. Por otro lado, la mayoría de las desapariciones reportadas en el país no tienen responsable conocido. Por lo tanto, la Unidad para las Víctimas impuso sobre la señora Carolina una carga que ni el Estado con todos sus recursos logra cumplir en la mayoría de los casos. Esta exigencia es contraria a la presunción de buena fe, el principio de favorabilidad y el principio en pro de la persona que buscan aliviar las barreras que enfrentan las víctimas en el país.

94. Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, y el mismo Manual de Valoración de la Unidad lo reconoce, señalan que la condición de víctima se adquiere con independencia de

que se individualice a los responsables. Por lo tanto, exigir que la investigación de la Fiscalía tuviera un resultado exitoso resulta contrario a las normas aplicables y a la jurisprudencia constitucional. Esto último, porque el criterio legal sobre la irrelevancia de la identificación de los responsables de los hechos para acceder al RUV fue avalado por la Corte en la sentencia C-253A de 2012. Adicionalmente, imponer esta barrera a la víctima resulta contrario al propósito de los programas nacionales de reparación reconocido internacionalmente. Tal y como se mencionó en los fundamentos 25 y siguientes los programas nacionales son formas adecuadas de reparación mientras que no exijan el mismo nivel probatorio que es típico de los procedimientos judiciales. En esa medida, la Unidad tiene el deber de cumplir estas reglas constitucionales y legales para mantener el carácter adecuada y suficiente del programa de reparación y asistencia de la Ley 1448 de 2011.

95. La Unidad también reprochó constantemente que la desaparición del accionante no se encontró registrada en las bases de datos del Estado. Esta exigencia impuso una carga desproporcionada sobre la accionante porque desconoce que ella sí registró el hecho ante una entidad del Estado como es la Fiscalía. A la par de ese desconocimiento, la Unidad aumentó su nivel de exigencia a medida que avanzó el trámite de los recursos. Al inicio esa entidad se limitó a verificar la información en bases de datos del Estado y cuando la señora Carolina logró que en algunas bases de datos figurara la desaparición, terminó en el trámite de la apelación exigiendo incluso el inicio de acciones judiciales.

96. Estas exigencias desconocen no solo la dificultad de movilizar al Estado para lograr el esclarecimiento de la desaparición forzada o siquiera el registro de esos hechos, sino que también invisibilizan la realidad de que acudir constantemente a entidades del Estado puede resultar revictimizante. Estas gestiones pueden llevar a que las víctimas tengan que relatar muchas veces los hechos o a sufrir violencia por parte de los funcionarios de las entidades. Es por esa razón que la insistencia creciente de la Unidad para que la accionante realizara actuaciones ante el Estado, incluso de carácter judicial terminó por imponer sobre ella una carga desproporcionada.

97. En contraposición, los relatos de la accionante a la luz de la buena fe y la regla de prueba sumaria sí acreditaron varios elementos de la desaparición forzada. Así, la accionante sí identificó a los actores de la desaparición: presuntos agentes del DAS, Ejército y grupos paramilitares de los llanos orientales. Todos estos son reconocidos agentes del conflicto

armado colombiano, aunque es necesario precisar que los agentes del DAS no son parte de la fuerza pública que sí es un actor combatiente del conflicto armado, lo cierto es que en los fundamentos 75 y 76 se explicó que circunstancialmente se ha identificado su participación en el conflicto armado en alianza con la fuerza pública y grupos paramilitares. El relato de la señora Gómez también dio luces sobre la forma en que se cometió la desaparición forzada porque explicó que en la zona operaban grupos al margen de la ley, que presuntos agentes del Estado retuvieron a Héctor y que luego su hijo fue entregado al Ejército. El relato también mostró que a la desaparición también le siguieron actos de amedrantamiento y amenaza. De ese modo el relato coincide con patrones propios de la desaparición forzada, descritos en los fundamentos 28 y siguientes, como es el asocio entre grupos armados y el Estado; el contexto de conflicto entre distintos grupos armados y la ocurrencia de otros actos de violencia sobre los seres queridos de la persona dada por desaparecida luego de su desaparición forzada.

98. Sexto, la Unidad también cometió graves errores a la hora de estudiar los elementos contextuales. En la decisión inicial y luego en la reposición ni siquiera incluyó este criterio. La primera vez que lo usa es en la solución del recurso de apelación. Sin embargo, el análisis es incoherente al punto que recuerda las consideraciones de la previamente citada sentencia T-018 de 2021. Esto se debe a que a pesar de que los elementos contextuales revelan un contexto propicio para la desaparición forzada, la Unidad termina por ignorarlo.

99. Por un lado, los reportes del CNMH y las decisiones de la JEP, ya citadas explican que la desaparición forzada se emplea como método para lograr el control sobre un territorio, es decir sobre su población y recursos. El análisis contextual de la Unidad para las Víctimas reveló que en el Casanare para la época de los hechos existía una lucha por el control de las rentas territoriales. Este elemento apunta hacia la relación de los hechos de desaparición forzada con el conflicto armado y no al contrario. Esto se debe a que el control de las rentas ilegales es una acción típica del conflicto colombiano.

100. Los elementos contextuales también revelaron que en el territorio se cometían hechos de violencia que suelen usarse para cometer la desaparición forzada. Es decir, privaciones de la libertad y homicidios. La desaparición forzada es un crimen independiente de las privaciones de la libertad y los homicidios. No obstante, en la comisión de la desaparición forzada suele retenerse a la persona y también asesinarle. Dado el subregistro y mala

categorización de los hechos que se describieron en el fundamento 45 la presencia de indicadores de homicidios y privaciones de la libertad puede ser indicativo de que también se cometían desapariciones forzadas. Justamente a Héctor le sucedió eso, pues fue privado de la libertad, estuvo desaparecido, pero luego cuando se conoció su paradero también se supo que había sido asesinado. Esto indica que sí se cumple con el criterio de que el análisis contextual no busca la prueba de hechos similares o del mismo hecho declarado, sino entender patrones que podrían hacer viable la comisión del crimen y su relación con el conflicto armado. Por último, las resoluciones de la Unidad exigieron que Héctor estuviera vivo. No obstante, la desaparición forzada se configura independientemente de si la persona fue asesinada o si es encontrada con vida.

101. Por otro lado, la Unidad alegó la existencia de elementos contextuales que desvirtuarían la relación con el conflicto armado como que en la zona también existían muchos hechos de delincuencia común y que estos representaban porciones significativas de las estadísticas de violencia. No obstante, los mismos elementos contextuales revelan que esta información en realidad lo que crea es una duda. La razón para ello es que el contexto también incluye que las dinámicas de la violencia en el Casanare son difíciles de comprender por la diversidad de actores y que muchos hechos del conflicto armado fueron catalogados como de delincuencia común lo que generó un subregistro. La fuente para estos aspectos contextuales que usó la Unidad para las Víctimas fueron reportes de la MOE sobre el Casanare. Ahora, la duda sobre si un hecho fue cometido por delincuencia común o con ocasión del conflicto armado se debe aplicar a favor de la víctima como se explicó en el fundamento 72 que exige la jurisprudencia constitucional.

102. A causa de estas violaciones de las reglas constitucionales para garantizar el derecho a la inscripción en el RUV la resolución que decidió sobre la revocatoria directa resulta completamente equivocada. No queda duda de que negar la inclusión en el RUV en desconocimiento de la presunción de buena fe, del principio de favorabilidad, del principio pro persona y de las pruebas y contextos propios de la desaparición forzada son formas de violar el interés social y de causar un daño injustificado a la señora Gómez, las cuales son causales para que proceda la revocatoria directa. La Ley 1448 de 2011 establece unos criterios operativos para el acceso al registro que, según la misma Ley, no son directrices que buscan imponer cargas insoportables a la hora de definir la inclusión en el RUV, sino que deben ser analizados a la luz del principio de buena fe. Por lo tanto, la Unidad para las

Víctimas se equivoca en afirmar que en sus decisiones en este caso cumplió con el interés social de la Constitución y la ley. Por el contrario, se apartó tanto de la propia Ley de Víctimas, del manual de valoración y de los preceptos constitucionales a la luz de los cuales deben ser interpretados, por lo que terminó por agraviar sin ninguna razón jurídica a la señora Carolina Gómez.

103. Como se mencionó en los fundamentos 77 al 81, la Unidad para las Víctimas cuenta con un Manual de Valoración que recoge las reglas y principios constitucionales y legales aplicables a la decisión sobre el registro. En ese sentido, la buena fe, la favorabilidad, la prueba sumaria y el principio pro persona son recogidos en ese Manual. Del mismo modo, en esa norma interna de la Unidad se establece la prohibición de exigir la individualización de los responsables para incluir los hechos victimizantes en el registro y también se explica cómo usar los elementos técnicos, jurídicos y contextuales. Es por eso, que en desarrollo del debido proceso las personas tienen derecho a que las entidades respeten toda la normatividad aplicable desde la Constitución y la ley hasta sus procedimientos internos. En consecuencia, las decisiones de la Unidad desconocieron no solo las normas constitucionales y legales, sino su propia regulación que está obligada a acatar para respetar el debido proceso administrativo.

104. Estos graves errores en la apreciación de la prueba son en sí mismos formas de negar la motivación suficiente de los actos administrativos. A esto se suma que en todas las resoluciones que resolvieron los recursos la Unidad se limita muchas veces a realizar afirmaciones sin ofrecer ninguna justificación para ellas. De esa manera, las razones de su decisión no son completas porque se basan en hacer citas de normas o elementos contextuales y luego saltar a la conclusión de que los hechos declarados no son ciertos o no tiene relación con el conflicto armado. En ese sentido, una conclusión sin justificación que ate la tesis de la Unidad a citas que se pretenden usar como soportes de las conclusiones no pueden ser consideradas como motivación suficiente.

105. En relación con la segunda parte de los hechos se encuentra que la accionante persistió en la búsqueda y a través de diversas autoridades transicionales como la JEP y la UBPD y ordinarias como la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía logró que un ex combatiente paramilitar de las Autodefensas Campesinas del Casanare confesara la desaparición de

Héctor, su posterior homicidio y ocultamiento de su cuerpo. El comandante paramilitar manifestó que sí retuvieron a Héctor, que lo asesinaron de manera cruel y luego ocultaron su cuerpo. El jefe paramilitar dijo no constarle que hubiese participado la fuerza pública, pero que había recibido la orden de “HK” de retener y asesinar a Héctor Gómez.

106. Ante esta nueva evidencia, la Defensoría del Pueblo y la señora Gómez solicitaron la revocatoria directa de la decisión de no inclusión en el RUV en el año 2023. No obstante, cuando la magistrada sustanciadora le preguntó a la Unidad para las Víctimas cuál era el estado del trámite de esa solicitud, esa entidad se limitó a afirmar que la revocatoria directa había sido resuelta en el año 2018. La Corte no comprende cómo la Unidad para las Víctimas recibe información novedosa que fortalece el planteamiento de la víctima respecto de la conexidad del hecho con el marco del conflicto armado y su respuesta se limita a hacer referencia a una decisión administrativa anterior a la aparición de esta nueva información. En opinión de esta Sala esto constituye una grave violación de los derechos al acceso a la justicia, la verdad, la reparación y el debido proceso de las víctimas.

107. En general, lo que se ha constatado en esta oportunidad es que una madre ha buscado incansablemente a su hijo desaparecido al tiempo que ha encontrado constantes barreras que le envían el mensaje de que a las instituciones del Estado no parece importarle su dolor porque no demuestran tener voluntad de reconocer su daño.

108. A partir de las consideraciones hechas por la Corte se encuentra que la Unidad para las Víctimas violó los siguientes derechos. Primero, el derecho al registro porque el hecho victimizante de la desaparición forzada de que son víctimas la señora Carolina Gómez y Héctor Gómez no fue incluido en el Registro Único de Víctimas porque la Unidad para las Víctimas violó las reglas constitucionales y legales que regulan ese proceso. En ese sentido, la Unidad no aplicó la presunción de buena fe, ni la favorabilidad, ni el principio pro persona ni la regla de prueba sumaria, ni resolvió las dudas a favor de la víctima, sino que le exigió a la accionante un estándar probatorio excesivo para acreditar la relación de la desaparición forzada de su hijo con el conflicto armado. Además, la Unidad, de manera contraria a la jurisprudencia constitucional y a la ley, exigió que los responsables de los hechos fueran individualizados. Por último, la Unidad para las Víctimas hizo una lectura incorrecta de los elementos jurídicos, técnicos y contextuales.

109. Segundo, la Unidad para las víctimas violó el derecho al acceso a la justicia. La accionante es una mujer buscadora víctima de desplazamiento forzado y desaparición forzada que intentó, a través de la Unidad para las Víctimas satisfacer una dimensión de su derecho a la justicia y reparación a través del registro de sus hechos victimizantes. No obstante, la Unidad para las Víctimas impuso barreras infranqueables para asegurar su derecho. Esto ocurrió no solo por la violación de la ley sustancial aplicable, sino porque la accionante siguió toda una ruta jurídica (solicitud de registro, reposición, apelación y dos intentos de revocatoria directa) en la que de manera repetida la Unidad violó sus derechos al impedirle el registro con argumentos que ni la Constitución, ni la ley ni la regulación interno avalaban. La Sala entiende que las medidas de acceso a la justicia incluyen todas las formas de resolución de conflictos por una autoridad al margen de lleguen a ser tramitados en sede judicial o no. En el caso de la justicia transicional se entiende que esta incluye todos los mecanismos de atención de los derechos de las víctimas independiente de que participen jueces en la solución del conflicto. Al respecto, la Corte Constitucional al estudiar el proyecto de ley estatutaria de la JEP señaló:

Este reconocimiento realiza principios fundamentales de la Constitución, conforme a la cual el Estado está fundado en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad como valores y principios del Estado social de derecho (art. 1), las autoridades están estatuidas para garantizar la vigencia de los derechos humanos (art. 2), dichos derechos tienen primacía (art. 5) de manera que, cuando son vulnerados, las víctimas tienen derecho a un recurso efectivo (art. 229) que incluye los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, incluso en situaciones de transición (art. transitorio 66 C.P. y Acto Legislativo 01 de 2017).

110. Tercero, la accionante y su hijo vieron violado su derecho a la igualdad porque la Unidad para las Víctimas les dio un trato diferenciado al exigirles requisitos excesivos de manera constante. De esa manera, el trato que se le dio a los accionantes no correspondió al trato estándar que reciben las víctimas del conflicto armado que acuden a la Unidad. Además, la accionante relató que algunos de los responsables de su victimización son agentes del Estado y a pesar de ello, la Unidad no le trató de manera igualitaria como merecen todas las víctimas al margen de quienes cometieron los hechos victimizantes. Por el contrario, la Unidad exigió un estándar de prueba más alto para estas dos personas que no corresponde al trato que debe dar de manera igualitaria a todas las personas que acuden ante ella a solicitar el registro. Del mismo modo, se violó el derecho a la igualdad porque se impusieron

barreras adicionales para acceder a la reparación administrativa y a la justicia de una mujer buscadora que en esa condición se enfrenta a dificultades económicas, sociales, emocionales y a barreras de acceso a la justicia.

111. Cuarto, la Unidad para las Víctimas violó el derecho al debido proceso de la señora y el señor Gómez. Como se mencionó en el fundamento 24 cumplir con las normas constitucionales, legales e internas que regulan el trámite de registro asegura el debido proceso administrativo de las víctimas. No obstante, la Unidad se apartó gravemente de las regulaciones de este proceso y fue así como violó el debido proceso de los accionantes. Estas personas recibieron una respuesta tras otra de la administración que no era coherente con la manera sumaria y sencilla en que debía realizar la evaluación de su solicitud.

112. Ahora, la Corte quisiera hablarle directamente a la señora Gómez para decir que se conmueve con el descomunal esfuerzo que le llevó al punto de lograr el reconocimiento de la desaparición y asesinato de su hijo por parte del responsable de esos hechos. No obstante, y a pesar de su persistencia, usted nuevamente recibió una respuesta insuficiente y contraria a sus derechos constitucionales por parte de la Unidad para las Víctimas. La Corte lamenta que haya vivido estas circunstancias.

113. Como forma de reparación en sí misma, la Corte quiere expresarle a usted que lamenta profundamente que la violencia del conflicto armado le haya generado tanto dolor a usted y a su hijo. La Sala rechaza tajantemente que usted y cualquier otra persona sigan sufriendo violencias a causa del conflicto en el país. Del mismo modo, la Corte quiere expresar su solidaridad porque durante tanto años ha recorrido un camino difícil como es la búsqueda de un familiar desaparecido y porque en ese recorrido encontró muchos obstáculos creados por el mismo Estado que se comprometió a atenderla, asistirle y repararla integralmente. La Corte Constitucional espera que las órdenes que va a dar a continuación contribuyan a su reparación y al reconocimiento de los daños y dolores que vivió en el conflicto armado. Que esta también sea la oportunidad para darle las gracias no solo por persistir en la búsqueda de su hijo, sino porque usted también le siguió apostando a encontrar justicia a través de los jueces y juezas de este país. La Corte ve en esa tarea verdaderos actos de construcción de paz.

114. A continuación, la Corte señalará las órdenes que corresponden adoptar. En primer

lugar, se demostraron varias causales que habilitan a la Sala a ordenar directamente la inscripción de la accionante y su hijo en el RUV como víctimas de desaparición forzada. Esas razones son que la Unidad para las Víctimas no aplicó los principios de favorabilidad y buena fe; hizo exigencias irrazonables, desproporcionadas e impuso limitantes para acceder al registro que no están en las normas aplicables como presentar declaraciones judiciales o agotar fases de un proceso penal; y emitió una decisión sin motivación suficiente. Por lo tanto, se ordenará la inscripción en el RUV del hecho de desaparición forzada cometido en contra de la señora Carolina Gómez y el señor Héctor Gómez.

115. La Corte también encontró que este caso mostró que el tratamiento de la desaparición de la forzada en la Unidad de Víctimas no es coherente con los estándares constitucionales, circunstancia que también se evidenció en la sentencia T-018 de 2021. Es por ello que se ordenará a la Unidad para las Víctimas realizar una formación de los funcionarios encargados de decidir sobre la inclusión en el RUV sobre los estándares constitucionales que se deben aplicar en este trámite cuando se trata de desaparición forzada. Para ello se deberá formar a los funcionarios en lo decidido en esta sentencia. Esta capacitación se justifica porque en la decisión del caso de la señora Gómez participaron diversas instancias de la Unidad y todas ellas mostraron falencias en las competencias necesarias para decidir sobre la inclusión en el RUV cuando se trata del crimen de desaparición forzada.

116. Los temas que la Corte encuentra necesario abordar son justamente los estándares internacionales y nacionales sobre la desaparición forzada y cómo estos se trasladan a las reglas para evaluar la inclusión de este hecho victimizante en el RUV. El fin de esa orden de capacitación es reforzar el conocimiento de estos estándares y cómo se usan en los casos concretos de solicitudes de inclusión en el RUV. La Sala entiende que esta orden puede significar la destinación de recursos de la Unidad de Víctimas y sus funcionarios. No obstante, estos son una inversión porque si se mejora la capacidad de la entidad de responder a este tipo de solicitudes se lograría mayor eficiencia y menos litigiosidad en estos casos y, especialmente, se puede prevenir que a las víctimas les sea vulnerado su derecho al registro.

117. Esta decisión contiene unos párrafos en los que la Corte se dirige directamente a la accionante. No obstante, la señora Gómez informó que ella no sabe leer ni escribir. Por lo tanto, la Corte le solicitará a la Defensoría del Pueblo, entidad que ha acompañado a la accionante, que le explique esta decisión a la accionante y que le lea los párrafos en los que

la Corte le envía un mensaje a ella.

118. Por último, la Sala advertirá al juzgado de primera instancia que no puede hacer exigencias probatorias contrarias al principio de sumariedad de la prueba. En su fallo, el juzgado consideró que los documentos presentados por la accionante no podían ser valorados porque no eran copias auténticas. Esta exigencia resulta incorrecta porque el artículo 86 de la Constitución y el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 señalan que la tutela es de carácter sumario. Por lo tanto, no se pueden establecer formalidades propias de procesos judiciales ordinarios. Es por ello que cuando la accionante entregó al juzgado de primera instancia copia de las actuaciones oficiales desplegadas no era necesario que esas copias fueran auténticas porque es una formalidad especial que no es compatible con el carácter sumario de la tutela.

119. Además, esa exigencia muestra una falta de enfoque. La Corte ha explicado que la tutela dentro del Estado Social de Derecho exige “una mayor sensibilidad y empatía del juez de tutela frente a los escenarios de trasgresión a los derechos”. De ahí que imponer barreras procesales a una mujer víctima del conflicto armado que ha visto truncada su búsqueda de justicia y reparación es contrario a lo que se espera de los jueces de tutela en sus fallos. Esa exigencia también viola el artículo 244 del Código General del Proceso que señala que los documentos aportados por las partes se presumen auténticos.

#### Síntesis de la decisión

120. En esta oportunidad, la Corte estudió la acción de tutela presentada por la señora Carolina Gómez, quien es víctima indirecta de desaparición forzada luego de que su hijo, Héctor Gómez, fuera retenido y desaparecido en el año 2003. La información que obtuvo la señora Gómez indicaba que en la desaparición de su hijo participaron grupos paramilitares, agentes del DAS y miembros del Ejército Nacional. Esto llevó a que la accionante denunciara los hechos ante la Fiscalía General de la Nación y a que rindiera declaración ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas para lograr que se registrara la desaparición forzada y el desplazamiento forzado que vivió luego de la desaparición de su hijo y que tuvo como causa las amenazas que recibió por su labor de búsqueda.

121. La señora Gómez empezó entonces una serie de trámites ante la Unidad para las Víctimas durante los cuales esa entidad siempre se negó a inscribir en el Registro Único de

Víctimas (RUV) el hecho de desaparición forzada. Así, la Unidad solo inscribió el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Esta negativa se dio en la decisión sobre la inscripción en el RUV, en la fase de reposición, en la fase de apelación y en la respuesta a una solicitud de revocatoria directa. En todas ellas, la Unidad empleó una serie de argumentos que incluyeron la falta de prueba de los hechos o la falta de relación del hecho victimizante con el conflicto armado.

122. En el año 2022, gracias a las gestiones de la accionante, de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y de la fiscal 22 Gaula especializada de Yopal, se obtuvo la confesión de un excombatiente de las Autodefensas Campesinas de Casanare quien aceptó que su hijo, Héctor Gómez, fue desaparecido y asesinado por ese grupo. Ante esa nueva prueba, la accionante presentó una nueva solicitud de revocatoria directa de la decisión de no inscripción en el Registro Único de Víctimas que nunca fue contestada de fondo. Por el contrario, la Unidad para las Víctimas señaló que ya había resuelto la revocatoria directa en el año 2018.

123. Para resolver el conflicto, la Sala realizó un análisis de las formas de comisión de la desaparición forzada, de los efectos de este crimen en las víctimas y de la experiencia de las mujeres buscadoras, junto con las barreras que enfrentan en su trabajo de búsqueda. La Corte también reiteró las reglas constitucionales y legales que obligan a la Unidad para las Víctimas a la hora de decidir sobre la inclusión de hechos victimizantes en el Registro Único de Víctimas. En el caso concreto, la conclusión de la decisión es que la Unidad para las Víctimas violó los derechos al registro, al acceso a la justicia, a la igualdad y al debido proceso porque hizo un análisis de la solicitud de registro contrario al mandato de que las declaraciones de las víctimas se evalúen desde la buena fe y que se haga un uso apropiado de los elementos técnicos, jurídicos y contextuales propios de cada hecho victimizante.

124. De esa manera, la Unidad para las Víctimas obvió elementos que probaban la relación entre el hecho victimizante y el conflicto armado y realizó unas exigencias desproporcionadas para probar ese vínculo. Esto resultó acreditado en el proceso de manera especial dadas las particularidades de la desaparición forzada. Estos errores en la decisión sobre el registro del hecho victimizante llevaron a que la accionante no tuviera un acceso adecuado a la justicia y generó barreras para que la señora Gómez y su hijo logaran la protección de sus derechos.

125. La Sala escribió dos párrafos dirigidos a la señora Carolina Gómez en los que reconoce su trabajo en la búsqueda de su hijo y en la consecución de justicia, verdad y reparación. La Corte también le agradeció por acudir insistentemente ante los jueces y juezas del país en el marco de sus esfuerzos para lograr la protección de los derechos de su familia víctima del conflicto armado. Las órdenes que emitió la Sala fueron: (i) la inscripción en el RUV del hecho de desaparición forzada cometido en contra de la señora Carolina Gómez y el señor Héctor Gómez; (ii) la formación de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas sobre los estándares constitucionales que se deben aplicar en este trámite cuando se trata