Sentencia T-220/21

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

(…) la UARIV (i) no efectuó la indagación necesaria para valorar adecuadamente todas las circunstancias fácticas presentadas en la petición de inclusión en el RUV puesto que no recaudó elementos probatorios suficientes ni tuvo debidamente en cuenta de aquellos señalados por el declarante, (ii) en esa medida, tampoco valoró adecuadamente los elementos relevantes para adoptar su decisión, pues omitió contrastar la información contenida en la solicitud con la recaudada en el proceso de verificación. Finalmente, y seguramente debido a dichas fallas, (iii) los actos administrativos emitidos por la accionada carecen de una motivación clara, precisa y suficiente, que sustente y pondere los elementos derivados del estudio técnico y del recaudo de información relevante que condujeron a negarle al peticionario la inclusión en el registro.

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

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

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

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

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

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

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

En cumplimiento del debido proceso, la administración debe procurarse los medios probatorios necesarios a fin de evaluar la declaración y, posteriormente, motivar con suficiencia la decisión que adopte respecto de la inscripción, en particular si esta es negativa.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Límite temporal para realizar la declaración como víctima/VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Interpretación constitucional del concepto de fuerza mayor

(…) aunque la existencia de un plazo para realizar la declaración como víctima permite al Estado prever un número total de beneficiarios, las reglas que establecen los límites temporales están sujetas a excepciones ante circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido a las víctimas declarar dentro del término exigido. Por ello, la entidad debe recaudar y analizar juiciosamente toda la información disponible y, con base en ella, exponer de manera suficiente las razones por las cuales decide negar la inscripción en el registro, cuando considere que esta es la decisión apropiada.

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

Referencia: Expediente T-8.089.215

Acción de tutela instaurada por Cristo Manuel Fuentes Meléndrez contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Diana Fajardo Rivera, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. El 3 de noviembre de 2020, el señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la igualdad como víctima del conflicto armado, con ocasión de la negativa por parte de la entidad mencionada de incluirlo a él y a su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV).

2. Relató que el 20 de octubre de 2000 fue víctima de desplazamiento forzado por parte de grupos armados al margen de la ley en el corregimiento de Aguas Negras, municipio de San Onofre (Sucre)1. Indicó que el 7 de noviembre de 2017 rindió declaración sobre dicho hecho victimizante ante la Procuraduría Municipal de San Onofre, con la finalidad de ser incluido en el RUV2. Expresó que no presentó la declaración con anterioridad por el temor a recibir amenazas de los grupos armados que lo obligaron a él y su familia a desplazarse del corregimiento, e ignorancia sobre el proceso para rendir la declaración.

3. En concreto, afirmó que los hechos se dieron en el lugar en el que cumplía sus labores de campesinado y, a propósito de lo sucedido, indicó: “nos pusieron una bomba, (…) luego de lo sucedido estos hombres nos advirtieron a los que habíamos sobrevivido que si las

autoridades preguntaban que había sucedido que le dijéramos que no sabíamos ya que nos amenazaron que si alguno decía o denunciaba algo nos pasaba lo mismo (…) salimos huyendo, yo me fui para Cartagena con mi familia" 3.

5. El 6 de septiembre de 2018, el accionante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación solicitando la protección de sus derechos fundamentales como víctima del conflicto armado5. Respecto de las circunstancias de fuerza mayor que le impidieron efectuar la declaración previamente, afirmó que "(…) [n]o había declarado antes por miedo y temor a represalias contra mi familia, la falta de orientación y asesoría también influyo (…)"6. Además, agregó que "(…) existe un informe de riesgo de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, que las instituciones gubernamentales estaban parcializadas, y eso es suficiente circunstancia de fuerza mayor que sin duda le impide a cualquier persona del común guardar distancia, prudencia y precaución en asuntos de denuncias y declaraciones, porque no sabemos a quién le contamos lo que nos pasa, y sin duda mi temor era declarar teniendo en cuenta lo determinado por el informe de riesgo de alertas tempranas 029 de 2009" 7.

6. Mediante Resolución No. 2017-160577R de 22 de octubre de 2018, la UARIV negó el recurso de reposición. Sostuvo que "no se adjuntaron elementos técnicos que puedan sugerir que sobrevino un hecho externo, imprevisible o irresistible que le impidiera la realización de la declaración en tiempo, ya que si bien argumenta miedo para declarar no se halló (sic) circunstancias que motivaran dicha situación más aún cuando se validó la afluencia de personas que durante todo este tiempo presentaron declaración dentro del municipio al cual se desplazó(…)"8.

7. Posteriormente, mediante Resolución No. 201852841 de 7 de noviembre de 2018, la UARIV resolvió el recurso de apelación. Confirmó la valoración realizada y negó la inclusión del accionante en el RUV. Refirió que el miedo y el desconocimiento del término legal "no [eran] una causal de justificación para subsanar su declaración, ya que el Estado ha puesto a disposición de sus ciudadanos diferentes entidades ubicadas dentro y fuera del territorio Nacional y en las que se encuentran funcionarios capacitados en orientar a los ciudadanos para realizar los trámites correspondientes"9.

8. El actor puso de presente que varios miembros de su grupo familiar se encuentran reconocidos como víctimas10. Además, señaló que se trata de un campesino con reducida formación académica, que se dedica al trabajo del "campo de la agricultura alternado con actividades de jornalero en Fincas y Haciendas cercanas relacionadas (…)"11.

Trámite Procesal

9. El 6 de noviembre de 202012, el Juzgado Treinta y Siete Civil del Circuito de Bogotá asumió el conocimiento de la presente solicitud de amparo y corrió traslado a la accionada.

Respuesta de la accionada

10. Mediante escrito del 9 de noviembre de 202013, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) adujo que "para que esta entidad pueda efectuar los trámites necesarios para el reconocimiento de las indemnizaciones administrativas, se hace necesario que medie solicitud por parte de las víctimas, situación que no se verifica en este caso, ya que sin mediar derecho de petición alguno los accionantes acuden directamente a la acción de tutela reclamando la protección de un derecho"14.

11. Solicitó que se negaran las pretensiones de la accionante por considerar que en ningún momento se demostró la causación de un perjuicio irremediable, situación que para la entidad confirma la improcedencia de la acción constitucional15.

Sentencias objeto de revisión

12. Primera instancia16: el Juzgado Treinta y Siete Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 18 de noviembre de 2020, "negó" el amparo pedido. Estimó que el accionante no agotó todos los recursos a su alcance en la jurisdicción ordinaria al no acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. De igual manera, expresó que no se configuraba la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

13. El accionante impugnó la sentencia de primera instancia reiterando los argumentos presentados en el escrito de tutela. Lo anterior, sin hacer referencia al requisito de subsidiariedad17.

14. Segunda instancia18: El 7 de diciembre de 2020, la Sala Primera Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que la acción de tutela era improcedente por incumplir el requisito de inmediatez. Señaló que "se avista la improcedencia del resguardo impetrado, comoquiera que carece de actualidad, ya que no se adujo motivo válido que justifique la inactividad del accionante en un término prudencial, pues del escrito de tutela no se evidencia, como tampoco se encuentra que exista un nexo

causal entre el ejercicio tardío de la acción y la supuesta vulneración de los derechos fundamentales alegada, por lo que se advierte una carencia del requisito de inmediatez estudiado”19.

Pruebas que obran en el expediente

15. Las pruebas que obran en el expediente son las que se relacionan a continuación:

(i) Copia de la Resolución No. 2017-160577 de 21 de diciembre de 2017 de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)20.

(ii) Copia de la cédula de ciudadanía del señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez21.

(iii) Copia de las cédulas de ciudadanía de su núcleo familiar22.

(iv) Copia de la Resolución No. 2017-160577R de 22 de octubre de 2018 de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)23.

(v) Copia de la Resolución No. 201852841 del 7 de noviembre de 2018 de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)24.

Actuaciones en sede de revisión

16. Mediante auto del 27 de abril de 2021, el magistrado sustanciador solicitó a la UARIV el expediente administrativo del señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez. En concreto, los documentos en los que constan las declaraciones realizadas por el accionante ante la Personería Municipal de San Onofre los días 1º de enero y 7 de noviembre de 2017, y las demás que se mencionan en los actos administrativos emitidos por la entidad.

17. Transcurrido el término otorgado en el auto del 27 de abril 2021 y constatada la efectiva notificación de dicho proveído, la UARIV guardó silencio, motivo por el cual fue requerida

mediante auto del 19 de mayo de 2021, sin que se recibiera respuesta.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del caso, delimitación del problema jurídico y metodología de decisión

1. El señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez manifiesta que la UARIV ha vulnerado sus derechos fundamentales con ocasión de la negativa de esa entidad de incluirlo a él y a su grupo familiar en el RUV. Asegura que el 7 de noviembre de 2017 rindió declaración ante la Procuraduría Municipal de San Onofre sobre el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 20 de octubre de 2000 en el corregimiento de Aguas Negras (Sucre). Señala que no presentó la declaración con anterioridad por desconocimiento del procedimiento y por el temor a recibir amenazas de los grupos armados que lo obligaron a él y su familia a desplazarse del corregimiento.

La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) indica que no es procedente realizar la inscripción en el RUV porque la solicitud fue extemporánea y de la declaración no se colige la existencia de una circunstancia de fuerza mayor que justifique la demora.

Por lo tanto, corresponde a este tribunal examinar si la UARIV vulneró los derechos fundamentales del accionante al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas por haber presentado su solicitud fuera del término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, a pesar de haber manifestado que el miedo y el desconocimiento del proceso para rendir la declaración, le impidieron realizarla en tiempo.

1. Con el fin de resolver el problema jurídico, la Corte abordará el análisis de: (i) el concepto de víctima de desplazamiento forzado en la jurisprudencia constitucional; (ii) el derecho

fundamental a ser incluido en el RUV; (iii) la regla de temporalidad establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011; y finalmente, (iv) el caso concreto.

El concepto de víctima de desplazamiento forzado en la jurisprudencia constitucional25

1. El artículo 13 de la Constitución Política establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica". Por tanto, le corresponde al Estado garantizar las condiciones para que "la igualdad sea real y efectiva y adoptar las medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

1. En desarrollo de este mandato, el Estado ha adoptado medidas especiales para garantizar el goce pleno de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado interno. La Ley 387 de 1997 estableció que se considera desplazada "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales"26 ante la amenaza de su vida, su integridad física, su seguridad o su libertad. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se creó el marco general vigente para la protección y la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, dentro de los que se encuentran las víctimas en condición de desplazamiento.

1. La Ley 1448 de 2011 tiene como finalidad "definir acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición"27. La Corte ha señalado que esta legislación refleja "un interés de regular integralmente los derechos de las víctimas del conflicto y elevar dicho régimen a una política de Estado" 28. Así, de la creación de instituciones e instrumentos para su desarrollo y del establecimiento de sistemas de seguimiento para monitorear su efectividad, se puede afirmar que se trata de "un trascendental estatuto a través del cual se procura articular un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario (…)"29.

1. El artículo 3º de la norma indica que se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, quienes "individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (…) La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima".

1. En varias oportunidades este tribunal ha señalado que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno” incluida en este artículo, debe entenderse a partir de un sentido amplio, pues dicha noción cobija diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada30. Por lo anterior, la Corte ha aclarado que la definición de “víctima” ya sea por desplazamiento forzado u otro hecho victimizante, debe entenderse como “un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique que deban entenderse excluidas otras formas de victimización”31.

1. Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, el RUV constituye “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas (…) [que] no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas”32.

1. Por ello, los operadores jurídicos deben tener en cuenta las siguientes reglas de interpretación33 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011:

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

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

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

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

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

i. los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

1. En suma, a efectos de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, el reconocimiento como víctima requiere que, en cada caso concreto, se evalúe el contexto en que se produjo la vulneración y se valoren distintos elementos para determinar el nexo causal entre esta y el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno. A su vez, la inscripción en el RUV constituye un registro meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima. De manera que, a través de un trámite de carácter administrativo, la persona informa sobre su condición a efectos de acceder a los beneficios y mecanismos de protección de derechos previstos por la ley34.

El derecho fundamental a ser incluido en el RUV. Reiteración de jurisprudencia35

1. Los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación se encuentran fundamentados en los artículos 1º, 2º, 15, 21, 229 y 250 de la Constitución, así como en los artículos 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad36.

Con el fin de hacer efectivos estos mandatos constitucionales, el Estado debe adoptar normas que (i) precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; e (iii) instauren las instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes37.

1. En este contexto, la Ley 1448 de 2011 cumple un rol fundamental pues establece mecanismos de protección y garantía de los derechos de las víctimas. Dado que su exigibilidad, en los términos de la ley, se encuentra condicionada por la inscripción en el Registro Único de Víctimas, este tribunal ha elevado a rango de derecho fundamental la inscripción en el RUV38. Dentro de las garantías de las cuales pueden gozar las víctimas del conflicto armado incluidas en el Registro Único de Víctimas se destacan las siguientes 39: (i) brindar la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud en caso de carecer de capacidad de pago para afiliarse al régimen contributivo; (ii) determinar el momento en el cual obtiene la ayuda humanitaria de emergencia o de transición y cesa, inmediatamente, la asistencia humanitaria inmediata. Asimismo, una vez superadas dichas carencias, (iii) permitir la priorización en el acceso a las medidas de reparación, así como la posibilidad de avanzar en la superación de las condiciones de vulnerabilidad; (iv) generar la transmisión de la declaración del hecho victimizante a la Fiscalía General de la Nación para que se inicien las investigaciones necesarias; (iv) y otorgar acceso a programas de empleo para la población desplazada.

1. Para la Sala Plena, la Ley 1448 de 2011 se integró de manera expresa al proceso de implementación del Acuerdo Final, en virtud de las remisiones que a dicha ley se hacían en tal Acuerdo y en varias de las normas de implementación. Esto con el objeto de definir el régimen de reparación aplicable en los casos de otorgamiento de los beneficios conferidos a quienes participan en el conflicto. Por consiguiente, la Corte declaró con efectos diferidos la inconstitucionalidad del aparte demandado, así como la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011, y exhortó al gobierno nacional y al Congreso de la República para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la precitada Ley y Decretos, adopten las decisiones correspondientes en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos40.

1. En cumplimiento de lo dispuesto por la Corte, la Ley 2078 de 2021 prorrogó la Ley 1448 de 2011 en su vigencia hasta el 10 de junio de 203141, así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 201142. Igualmente, determinó que es obligación del gobierno nacional presentar un informe anual sobre la implementación de la ley. Con base en ello, un año antes del vencimiento de la vigencia, le corresponderá al Congreso de la República pronunciarse frente a su ejecución y cumplimiento.

El proceso administrativo de inclusión en el RUV

1. El debido proceso, consagrado por el artículo 29 de la Constitución, comprende el "conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo"43. Este derecho fundamental fue previsto con el fin de limitar el ejercicio del poder público, evitar la arbitrariedad y asegurar que todas las actuaciones se sujeten al procedimiento previsto en la ley. En el ámbito del derecho administrativo, esta garantía es aplicable a todas las actuaciones de las autoridades, en las cuales se debe propender por el cumplimiento del principio de legalidad desde el inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación44.

1. Una de las expresiones del debido proceso administrativo radica en el deber del Estado de ofrecer una motivación respecto de sus propios actos, en la que se presenten "las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma, las personas pueden verificar que aquellas se ajustan a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley para encausar al funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones"45.

1. Dado que el trámite para realizar la inscripción en el RUV constituye una actuación administrativa, la UARIV debe motivar sus decisiones exponiendo de manera suficiente los argumentos que sustentan su determinación, ya sea que esta consista en negar o autorizar el registro. Así, la motivación del acto administrativo debe estar fundamentada en la valoración y las pautas establecidas en la ley y la jurisprudencia, especialmente en los casos en los que se niega la inscripción. Lo anterior permite que aquellos ciudadanos a los que no se les conceda el registro estén enterados de todas las razones por las cuales la UARIV no las reconoce como víctimas.

1. Con tal propósito, la entidad debe verificar que la solicitud sea presentada mediante un formulario único, por la persona que haya sufrido una vulneración de sus derechos en las circunstancias temporales descritas en la ley, para después comparar la información contenida en la solicitud de registro con la información recaudada en el proceso de verificación46.

1. Esta función debe desarrollarse bajo los siguientes parámetros generales47: (i) garantizar una aplicación correcta del derecho vigente en lo relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado; (ii) incorporar un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional; (iii) asegurar un examen previo en búsqueda de la verdad de lo ocurrido que permita adoptar una decisión fundada en la realidad; y (iv) llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones.

1. A su vez, la Corte ha establecido las siguientes reglas específicas para que la administración realice la valoración adecuada de las solicitudes de registro cuando se trata de víctimas de desplazamiento forzado, a saber48:

(i) La carga de la prueba en relatos que se consideran contrarios a la verdad, le corresponde a la UARIV

Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no fue víctima de desplazamiento forzado interno49.

(ii) Es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al desplazamiento mismo

La incompatibilidad entre los enunciados de la declaración solo podrá conducir a rechazar la inclusión, si se refiere al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios50.

(iii) Es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho del desplazamiento

Al momento de estimar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. Por tanto, no es necesario que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que la persona se encuentra en situación de desplazamiento51.

(iv) Prohibición de negar el registro invocando únicamente el desconocimiento de los hechos ocurridos

El desconocimiento de los hechos ocurridos por parte de la autoridad no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados52.

(v) Obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido desplazada.

Los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera más favorable a las personas que fueron obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia53.

1. De acuerdo con lo anterior, los funcionarios de la UARIV deben tener las declaraciones y pruebas aportadas como ciertas salvo que se pruebe lo contrario de conformidad con los principios de buena fe y favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación pro homine54. Ello, en particular, por cuanto la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios, además de desconocer su derecho a ser inscrita, puede generar la violación de otros derechos fundamentales.

1. En suma, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, la inscripción en el Registro Único de Víctimas es un trámite fundamental para garantizar el derecho de las víctimas a ser reconocidas y a acceder a los mecanismos de protección, atención, asistencia y reparación integral. En cumplimiento del debido proceso, la administración debe procurarse los medios probatorios necesarios a fin de evaluar la declaración y, posteriormente, motivar con suficiencia la decisión que adopte respecto de la inscripción, en particular si esta es negativa. En alguna medida la condición de vulnerabilidad prima facie de las personas que acuden a la UARIV exigen una mirada flexible al conjunto de ritualidades, pruebas, documentos, constataciones, etc., que son menester.

La regla de temporalidad establecida en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Reiteración de jurisprudencia55

1. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 dispone el procedimiento a seguir para llevar a cabo la solicitud de inclusión en el RUV. En primer término, el interesado debe realizar la declaración correspondiente ante el Ministerio Público. Acto seguido, la UARIV verificará los hechos relatados en la declaración y otorgará o denegará el registro en el RUV en un término no mayor a sesenta días.

1. La norma fija dos términos para que el peticionario realice la declaración del hecho del que fue víctima56. Si el hecho ocurrió con anterioridad de la Ley 1448 de 2011, la persona cuenta con un término de cuatro (4) años, contados a partir de la expedición de la ley, para presentar su declaración. En cambio, si el hecho sucedió con posterioridad a la expedición de la norma, el peticionario tiene dos (2) años para realizar su declaración a partir de la ocurrencia del hecho victimizante. En principio, el incumplimiento de estos parámetros temporales constituye una causal de rechazo de la solicitud de inscripción en el RUV57.

1. No obstante, la ley contempla como excepción el acaecimiento de cualquier circunstancia de fuerza mayor, que impida al declarante realizar la solicitud dentro de los términos establecidos. En cuyo caso, el término empezará a contarse a partir del momento en que haya cesado la circunstancia que imposibilitó la presentación oportuna de la declaración58.

1. Este tribunal ha señalado que para que la circunstancia de fuerza mayor se configure es necesario: "i) que se trate de un hecho irresistible, es decir, que no se puedan superar sus consecuencias; ii) que se trate de un hecho imprevisible, esto es, que no pueda ser contemplado de manera previa y iii) que se trate de un hecho externo"59. Estos aspectos deben ser analizados según el caso concreto a fin de establecer si existe una situación imprevisible, irresistible y externa lo suficientemente contundente y determinante para justificar la inactividad de la persona60.

1. A propósito de las víctimas de desplazamiento forzado, la Corte ha insistido en que "la interpretación de aquello que constituye fuerza mayor o caso fortuito debe hacerse teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada. Por esta razón, el alcance de estos conceptos debe revisarse a la luz de estas nuevas realidades que el derecho debe regular. En este sentido, lo que no resultaría admisible es una interpretación de la Ley que resulte insensible a la especial protección constitucional de la cual es objeto la población desplazada"61.

1. Además, este tribunal ha reiterado la necesidad de tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad y extrema precariedad de las víctimas y, en especial, de la población desplazada, pues "la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua –motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto; [y] (…) [n]o es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas sicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de

rendir la declaración; y (…) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración"62. Por consiguiente, las circunstancias de fuerza mayor presentadas por los solicitantes de inscripción en el RUV deben interpretarse con fundamento en los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial63.

1. Esta corporación ha revisado varios casos en relación con la acreditación de circunstancias de fuerza mayor que llevan a las víctimas a realizar su declaración y solicitar su inclusión en el RUV fuera de los términos generales dispuestos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

1. En la sentencia T-1068 de 2007, la Sala Segunda de Revisión ordenó a la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social evaluar las circunstancias de fuerza mayor alegadas por una víctima de desplazamiento forzado que presentó una solicitud extemporánea de ayuda humanitaria. La Sala encontró que la entidad accionada se limitó a verificar la fecha en que se produjeron los hechos alegados y el momento de presentación de la solicitud para concluir que era extemporánea, pero no evalúo si existía una situación de fuerza mayor que justificara tal demora, ni la posible condición de víctima del desplazamiento forzado interno de la accionante. Para fundamentar su decisión, subrayó que este tribunal "no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos64 y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas"65. (Negrilla fuera del texto original)

1. De manera similar, mediante sentencia T-156 de 2008, la Corte examinó una acción de tutela en la cual la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social negó la inscripción de la peticionaria y su grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada (RUVPD), porque la declaración se hizo después de un año de acaecidas las circunstancias que dieron origen al desplazamiento.

1. En dicha ocasión, la Sala Cuarta de Revisión concluyó que el miedo expresado por la declarante constituyó una fuerza mayor que impidió la declaración en tiempo y que la desmovilización del grupo paramilitar que ocasionó su desplazamiento forzado facilitó la superación de dicho temor. Al respecto, advirtió que, "resulta factible que la posibilidad de una persecución y la amenaza de muerte implícita en ésta, genere un temor tal que anule la facultad de decisión libre y voluntaria de una persona impidiéndole actuar conforme dicta la razón y la lógica. La probabilidad aumenta en el caso particular de la accionante, pues se trata de una persona con un nivel de educación bajo, que se ha dedicado a trabajar durante toda su vida en el campo azotado por la violencia y que, de contera, ha visto la materialización de una amenaza de muerte en el caso de un vecino que justamente le

informó sobre las intenciones de los grupos paramilitares”66.

1. En la misma línea, mediante sentencia T-1005 de 2012, se estudió un asunto en el cual se negó la inclusión en el RUV de una víctima de desplazamiento forzado que no había declarado su situación, por miedo a padecer la misma persecución que había sufrido antes por su labor sindical. La Sala Tercera de Revisión encontró vulnerados sus derechos fundamentales y, con base en los principios de buena fe y favorabilidad, ordenó a la UARIV realizar su inclusión en el RUV, así como la valoración de su situación actual para determinar la procedencia de la entrega de las ayudas humanitarias.

1. Más adelante, en la sentencia T-393 de 2018, este tribunal indicó que la inscripción en el RUV no podía negarse a una persona víctima de desplazamiento forzado con base exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración, puesto que la condición de víctima “no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento”. De tal manera, reiteró que la inscripción en el RUV es simplemente una herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño, y, por tanto, es un requisito meramente declarativo a efectos de que las víctimas puedan acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. En esa medida, resolvió que, al negar la inscripción al accionante, la UARIV desconoció sus derechos fundamentales pues no utilizó información suficiente en el proceso de valoración de la declaración.

1. Posteriormente, en la sentencia SU-599 de 2019, la Sala Plena analizó un caso en que la UARIV vulneró los derechos fundamentales de una mujer víctima de reclutamiento ilícito en menor de edad, aborto y desplazamiento forzado, al negar su inscripción en el RUV por presentación extemporánea de la solicitud, a pesar de que se acreditaron circunstancias de fuerza mayor que evitaron que se realizara la declaración en tiempo. Sobre el asunto, la Corte indicó que, para la accionante “las secuelas de la violencia de la que fue víctima y el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento, (…) pud[ieron] influir en que no haya existido espontaneidad en su declaración”.

1. Por último, en la sentencia T-070 de 2021, la Sala Segunda de Revisión estudió un asunto en el cual se negó la inscripción al RUV de una mujer miembro de la comunidad indígena Inga al considerar que la solicitud fue extemporánea. Este tribunal encontró que la accionada no analizó con suficiencia los argumentos que presentó la peticionaria sobre el hecho victimizante de desplazamiento forzado ni atendió a las razones que le impidieron presentar la declaración en el término dispuesto en la ley. Al respecto, afirmó que la UARIV tuvo “un entendimiento irreflexivo y excesivamente estricto de lo que debe entenderse por una declaración extemporánea. Esta ‘rigidez’ es una interpretación irrazonable de la norma, que desconoció claramente los principios de favorabilidad, confianza legítima y prevalencia del

derecho sustancial que deben regir las decisiones relacionadas con el Registro Único de Víctimas".

Caso concreto

1. En el caso bajo estudio se encuentra acreditado que, mediante Resolución No. 2017-160577 del 21 de diciembre de 2017, la UARIV negó la inscripción en el RUV al señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez por estimar que la declaración se realizó por fuera del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Esta decisión fue confirmada mediante las Resoluciones No. 2017-160577R del 22 de octubre de 2018 y No. 201852841 del 7 de noviembre del mismo año, que negaron los recursos de reposición y apelación, respectivamente.

1. En virtud de lo anterior, el señor Fuentes Meléndrez interpuso acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se ordenara a la UARIV incluirlo en el RUV. No obstante, los jueces de instancia declararon improcedente la tutela por considerar que se incumplieron los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

1. En sede de revisión, la Sala determinó que el accionante (i) es un adulto mayor de 68 años67, que se dedica a las labores del campesinado y aduce no contar con estudios académicos básicos68; (ii) según lo declarado, él y su familia fueron obligados a abandonar su domicilio en el corregimiento de Aguas Negras en el municipio de San Onofre (Sucre) por grupos armados al margen de la ley69; (iii) de acuerdo con las bases de datos del Registro Único de Afiliados (RUAF) actualmente se encuentra en el régimen subsidiado. Además, en el año 2014 estuvo vinculado al Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)70; y (iv) según el SISBEN cuenta con una calificación A4, que lo sitúa en condición de "pobreza extrema"71.

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1. Legitimación en la causa por activa: el ciudadano Cristo Manuel Fuentes Meléndrez está legitimado en la causa por activa, pues a través de la acción de tutela, la cual presentó en nombre propio, pretende la defensa de sus derechos fundamentales en el proceso administrativo mediante el cual se le negó la inscripción en el RUV como víctima de desplazamiento forzado72.

1. Legitimación en la causa por pasiva: la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) está legitimada en la causa por pasiva, toda vez que se le endilga la responsabilidad de una vulneración originada en su actuar como administradora del RUV73.

1. Inmediatez: el actor presentó la acción de tutela el 3 de noviembre de 2020, mientras que la decisión censurada, esto es, la Resolución No. 201852841, acto administrativo definitivo que negó la inclusión en el RUV, data del 7 de noviembre de 2018. A partir de estas fechas, se logra concluir que transcurrieron más de dos años para que el señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez instaurara la acción de tutela objeto de revisión.

1. Por regla general, es indispensable constatar que la acción de tutela se haya promovido en un periodo de tiempo cercano a la ocurrencia de los hechos que motivaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Lo anterior, en tanto la acción de amparo como mecanismo subsidiario y residual se concibió para que el juez conceda la protección urgente de los derechos fundamentales, se evite la producción de un daño manifiesto74 y se garantice el principio de seguridad jurídica75. En el presente asunto, si bien el recurso de amparo fue presentado más de dos años después76 de expedida la Resolución No. 201852841 del 7 de noviembre de 2018, la Sala considera que la acción cumplió con este presupuesto por dos razones.

1. En primer lugar, la valoración de la razonabilidad del plazo para presentar la solicitud de tutela debe tener en cuenta los eventos en lo cuales la presunta vulneración del derecho persista en el tiempo77. En esa medida, atendiendo a la protección especial que requieren las víctimas del conflicto armado, el término de dos años es razonable porque la eventual vulneración de los derechos del accionante derivada de su no inscripción en el RUV se mantiene mientras dicha decisión siga produciendo efectos jurídicos. En efecto, aunque la circunstancia que presuntamente dio origen a esta afectación es anterior al momento en que se presentó la tutela, esta impediría al accionante acceder a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, en caso de tener derecho a dichos beneficios.

1. En segundo lugar, este tribunal ha insistido en que la situación particular del actor puede tornar desproporcionada la carga de acudir a la acción de tutela en un tiempo razonable78. De acuerdo con lo anterior, en esta oportunidad, resultaría desproporcionado obligar al ciudadano a acudir al juez de tutela en un plazo inferior al transcurrido, pues lo expuesto en precedencia permite vislumbrar que es una persona en situación de vulnerabilidad por tratarse de un adulto mayor, que se dedica a las labores del campesinado, con escasos

estudios académicos y en situación de pobreza extrema.

1. Subsidiariedad: En numerosas oportunidades esta corporación se ha pronunciado sobre el carácter residual de la acción de tutela y ha enfatizado en su improcedencia ante la existencia de otros recursos judiciales adecuados y efectivos para la protección de los derechos fundamentales que se alegan conculcados.

1. Para el presente asunto se verifica a partir de los hechos señalados en precedencia, que el accionante es una posible víctima de desplazamiento forzado, sujeto de especial protección constitucional y en una situación de vulnerabilidad, a quien le fue negada la inclusión en el RUV. En esa medida, la acción de tutela interpuesta cumple con el requisito de subsidiariedad, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia constitucional.

1. En consecuencia, la Sala estima que la acción de tutela de la referencia es procedente.

Análisis sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez

1. De conformidad con lo señalado en el escrito de tutela, el accionante considera que la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) vulneró sus derechos fundamentales, pues negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) mediante Resoluciones No. 2017-160577, No. 2017-160577R y No. 20185284. Los argumentos presentados por la entidad accionada para negar la inclusión por el hecho victimizante de desplazamiento forzado se sintetizan en que la declaración fue rendida por fuera de los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, esto es, con posterioridad al periodo de cuatro años contados desde el 10 de junio de 2011 hasta el 10 de junio de 2015.

1. La Sala constata que el accionante presentó una declaración ante la Personería Municipal de San Onofre el 7 de octubre de 2017, en la cual afirmó que el 20 de octubre de 2000 fue víctima de desplazamiento forzado por grupos armados, quienes lo obligaron a abandonar su domicilio en el corregimiento de Aguas Negras en el municipio de San Onofre (Sucre). Detalló que en el lugar en el que cumplía sus labores de campesinado, “nos pusieron una bomba, (…) luego de lo sucedido estos hombres nos advirtieron a los que habíamos sobrevivido que si las autoridades preguntaban que había sucedido que le dijéramos que no sabíamos ya que

nos amenazaron que si alguno decía o denunciaba algo nos pasaba lo mismo(…) salimos huyendo, yo me fui para Cartagena con mi familia”84.

1. Sobre las circunstancias de fuerza mayor que impidieron al señor Fuentes Meléndrez rendir su declaración en tiempo, de la información de la cual dispone la Sala se desprende que “(…) [n]o había declarado antes por miedo y temor a represalias contra mi familia, la falta de orientación y asesoría también influyo (…)”85. También indicó que “(…) existe un informe de riesgo de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, que las instituciones gubernamentales estaban parcializadas, y eso es suficiente circunstancia de fuerza mayor que sin duda le impide a cualquier persona del común guardar distancia, prudencia y precaución en asuntos de denuncias y declaraciones, porque no sabemos a quién le contamos lo que nos pasa, y sin duda mi temor era declarar teniendo en cuenta lo determinado por el informe de riesgo de alertas tempranas 029 de 2009”86.

1. La entidad accionada negó la inclusión del accionante en el RUV argumentando que:

i. no existieron circunstancias de fuerza mayor que evitaran al accionante presentar la declaración dentro de los términos establecidos la ley87;

i. el actor no probó de manera sumaria los supuestos hechos que constituyeron una circunstancia de fuerza mayor88;

i. el peticionario tuvo la posibilidad de declarar sin problema porque “para la época de la ocurrencia de los hechos, las fuentes de georreferenciación indican que frente a la toma de declaraciones de personas que se consideraron víctimas dentro del periodo en el cual el recurrente debió declarar, se tiene que según el informe presentado por la Unidad de Victimas, en dicho Municipio donde arribo, NO se encontraron impedimentos para que las personas presentaran dichas declaraciones, lo anterior teniendo en cuenta que en los últimos años se registraron alrededor de 89.671 declaraciones, cifra que va en aumento conforme el corrido de los años”89; y

1. La Corte considera que en el presente caso la UARIV no cumplió con las cargas de indagación, evaluación y argumentación que le correspondían al negar la inclusión en el RUV del señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez. En efecto, esta decisión se basó en forma prevalente en la extemporaneidad de la solicitud, sin tener en cuenta otros elementos

manifestados por el peticionario que pudieron incidir en la tardanza para presentar su declaración ante el Ministerio Público. Al respecto, se constata que los actos administrativos adoptados por la entidad demandada no establecieron con suficiencia y claridad cuáles fueron los elementos probatorios que se estudiaron para determinar que el accionante no se enfrentó a ningún impedimento para presentar su declaración dentro del término.

1. En primer lugar, la UARIV no indagó ni recolectó medios probatorios que le permitieran evaluar adecuadamente la solicitud de registro. Así, la Sala evidencia que no adelantó verificación alguna respecto de la existencia de informes de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo sobre la situación derivada del conflicto armado interno en San Onofre. De acuerdo con lo expuesto por el señor Fuentes Meléndrez, dichos informes eran relevantes para establecer la supuesta situación de riesgo para la población que le generó sentimientos de temor e inseguridad para declarar. No obstante, la entidad no tuvo en cuenta la evocación expresa de estos informes bajo la presunción de buena fe que debe guiar este proceso administrativo.

1. En esa medida, aunque la UARIV mencionó que durante el periodo en que el accionante debió rendir su declaración, la entidad recibió alrededor de 89.671 declaraciones, ello no conduce necesariamente a descartar que el accionante hubiese experimentado sentimientos de temor, desconfianza, o que en dicho periodo no conociese los mecanismos administrativos para declarar. La Sala reitera que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales las víctimas experimentan temor y desconfianza hacia las autoridades, lo que, aunado a la escasa formación académica, reduce las posibilidades de presentar la declaración dentro del término establecido por el legislador.

1. En segundo lugar, la entidad demandada realizó una evaluación exigua de la declaración de conformidad con los escasos medios de prueba recaudados. La UARIV adujo que, luego de recoger la información correspondiente, el accionante y su núcleo familiar no aparecían en ninguna base de datos de la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia, el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA), el Sistema de Información de Víctimas de la Violencia, el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Con base en esa simple pesquisa, la entidad omitió realizar un análisis suficiente respecto de la configuración de circunstancias de fuerza mayor susceptibles de justificar la extemporaneidad de la declaración y la posible ocurrencia de los hechos victimizantes declarados por el accionante.

1. De otro lado, cabe anotar que la conclusión presentada por la UARIV parece difícilmente compatible con la afirmación de la misma entidad según la cual, a lo largo de los años, un número significativo de personas oriundas de San Onofre se acercaron a declarar por

diferentes hechos ocurridos en esa zona. En efecto, esta última afirmación sugiere que dicho municipio ha sido objeto de sucesos violentos que han generado desplazamiento forzado y que pudieron infundir temor al declarante, evitando que la declaración fuera efectuada en tiempo. Estos hechos no fueron estudiados con especial atención en el caso del accionante pese a que, como lo muestran su documento de identificación y los de su familia -esposa e hijos-, todos son originarios de ese municipio del departamento de Sucre.

1. Finalmente, y teniendo en cuenta las deficiencias previamente señaladas, la Sala encuentra que los actos administrativos que negaron el registro del accionante no fueron motivados con fundamento en un proceso de valoración que tuviese en consideración elementos de prueba pertinentes y conducentes. Para la Corte, la UARIV debió realizar una evaluación más juiciosa y concreta de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto, en los que se recogiera la información necesaria para contrastar con la contenida en la solicitud de registro. Además, la accionada estaba en la obligación de fundamentar su decisión pronunciándose expresamente y en detalle sobre las circunstancias de fuerza mayor y los hechos victimizantes expuestos por el declarante.

1. Cabe señalar que, en sede revisión, el magistrado ponente solicitó a la accionada el expediente administrativo del señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez con el fin de verificar tanto el contenido íntegro de las declaraciones rendidas por el accionante dentro del procedimiento administrativo, como los demás elementos tenidos en cuenta por la UARIV para adoptar su decisión. Empero, la entidad accionada no allegó la información requerida y guardó silencio, inclusive después de ser requerida por esta Corporación.

1. En suma, la UARIV (i) no efectuó la indagación necesaria para valorar adecuadamente todas las circunstancias fácticas presentadas en la petición de inclusión en el RUV puesto que no recaudó elementos probatorios suficientes ni tuvo debidamente en cuenta de aquellos señalados por el declarante, (ii) en esa medida, tampoco valoró adecuadamente los elementos relevantes para adoptar su decisión, pues omitió contrastar la información contenida en la solicitud con la recaudada en el proceso de verificación. Finalmente, y seguramente debido a dichas fallas, (iii) los actos administrativos emitidos por la accionada carecen de una motivación clara, precisa y suficiente, que sustente y pondere los elementos derivados del estudio técnico y del recaudo de información relevante que condujeron a negarle al peticionario la inclusión en el registro.

1. Así las cosas, se concluye que la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante y su familia. La conducta de la entidad amenaza, además, el derecho a ser incluido en el RUV y, por contera, el goce efectivo de otros derechos fundamentales dado que la inscripción en el RUV, a pesar de ser un requisito meramente declarativo para la

identificación de las víctimas, condiciona el acceso a los beneficios legales como las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011.

1. De acuerdo con el precedente constitucional91, la inclusión en el registro de víctimas debe ser efectuada por la UARIV luego realizar la valoración pertinente. Por ende, el juez no debe reemplazar a esta entidad en el estudio que le corresponde como responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas92, sino ordenar que dicha valoración sea realizada y expuesta en debida forma en el acto administrativo que consagra la decisión respectiva.

1. Antes de proferir el nuevo acto administrativo, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, la UARIV deberá (i) indagar y recolectar los medios probatorios necesarios; (ii) evaluar la declaración de conformidad con esos medios de prueba; y finalmente (iii) motivar la decisión con fundamento en ese proceso de valoración. Mediante dicho proceso deberá definir de manera clara, comprensible, suficiente y precisa si el señor Cristo Manuel Fuentes Meléndrez se encuentra o no comprendido por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 para ser incluido en el RUV. Para el efecto, tendrá que apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes, que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, así como la causal de fuerza mayor presentada, dando aplicación a los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad.

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias del 18 de noviembre y 7 de diciembre de 2020, proferidas por el Juzgado Treinta y Siete Civil del Circuito de Bogotá y la Sala Primera Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá, respectivamente, y que declararon improcedente la acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de Cristo Manuel Fuentes Meléndrez y su núcleo familiar.

Segundo: DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. 2017-160577 de 2017, No. 2017-160577R de 2017 y No. 20185284 de 2018. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inscripción en el Registro

Único de Víctimas de Cristo Manuel Fuentes Meléndrez y su núcleo familiar.

Al proferir el nuevo acto administrativo, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, deberá realizar una nueva evaluación en la que defina de manera clara, comprensible y precisa si la declaración del señor Fuentes Meléndrez se encuentra o no comprendida por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 para ser incluido en el RUV. Para el efecto, tendrá que apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes, que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, así como la configuración de la causal de fuerza mayor alegada, dando aplicación a los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expediente digital. Documento de “EscritoTutela”, págs. 6 y 10.

2 Expediente digital. Documento de “EscritoTutela”, pág. 9.

3 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 2. Resolución No. 2017-160577 del 21 de diciembre de 2017.

4 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 2.

5 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, pág. 10.

6 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 2. Resolución No. 2017-160577 del 21 de diciembre de 2017.

7 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, págs. 10 a 12. Resolución No. 2017-160577R del 22 de octubre de 2018.

8 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, pág. 11.

9 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, pág. 18.

10 Expediente digital. Documento de “Escrito tutela.pdf”, pág. 6. Al respecto, el accionante menciona que, “el ultimo (sic) en reconocer fue a mi hermano Santana Moguea Meléndrez que este año 2020 recibió la primera ayuda como desplazado por parte de la Unidad de Víctimas”.

11 Expediente digital. Documento de “EscritoTutela.pdf”, pág. 3.

12 Expediente digital. Documento de “03AutoAdmisorioTutela20201106.pdf”.

13 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”.

14 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”. Pág. 3.

15 Ibídem.

17 Expediente digital. Documento de “EscritoImpugnacion.pdf”.

18 Expediente digital. Documento de “14FalloDeSegundaInstacia.pdf”.

19 Expediente digital. Documento de “14FalloDeSegundaInstacia.pdf”. Pág. 4.

20 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 1 a 4.

21 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 5.

22 Expediente digital. Documento de “01EscritoTutelaAnexos.pdf”, pág. 6 a 10.

23 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, págs. 10 a 12.

24 Expediente digital. Documento de “06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf”, págs. 15 a 19.

25 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en este acápite se fundamenta en las sentencias T-517 de 2014, T-584 de 2017 y T-169 de 2019.

26 Artículo 1º de la Ley 387 de 1997

27 Sentencia T-115 de 2020.

28 Sentencia C-588 de 2019.

29 Sentencia C-280 de 2013.

30 Sentencias C-253A de 2012, T-006 de 2014, T-364 de 2015, T-290 de 2016, T-163 de 2017, T-274 de 2018; entre otras.

31 Ley 1448 de 2011. Artículo 1. “La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

32 Artículo 16, Decreto 4800 de 2011 “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

33 Ver sentencias T-163 de 2017, T-478 de 2017, T-274 de 2018, T-115 de 2020 y T-070 de 2021.

34 Sentencia T-290 de 2016.

35 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en este acápite se fundamenta en las sentencias T-211 y T-333 de 2019.

36 Sentencia C-588 de 2019, que reitera las sentencias C-228 de 2002, C-579 de 2013 y C-912 de 2013.

37 Ibídem. Fundamento jurídico 25.

38 Sentencias T-523 de 2013, T-004 de 2014, T-087 de 2014, T-573 de 2015, T-211 de 2019; entre otras.

39 Artículos 52, 62 a 65, 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011.

40 Sentencia C-588 de 2019. "Segundo: EXHORTAR al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 70 de esta providencia".

41 Ley 2078 de 2021. Artículo 1: "Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así Artículo 208. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas. Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma".

42 Ibídem. Artículos 3º, 4 º y 5º.

43 Sentencia C-034 de 2014.

44 Sentencia T-104 de 2019.

45 Sentencia T-171 de 2019.

46 Artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011.

47 Sentencias T-333 de 2019 y T-423 de 2020.

48 Sentencia T-333 de 2019 que reitera la sentencia T-821 de 2007.

49 Sentencia T-1094 de 2004.

50 Sentencia T- 211 de 2010.

51 Sentencia T-327 de 2001.

52 Ibídem.

53 Sentencia T-268 de 2003.

54 Sentencia T-487 de 2017.

55 La base argumentativa, legal y jurisprudencial referida en este acápite se fundamenta en las sentencias T-393 de 2018, SU 559 de 2019 y T-115 de 2020.

56 Artículo 155, Ley 1448 de 2011.

58 Ibídem.

59 Sentencia T-195 de 2019 que reitera la sentencia T-271 de 2016.

60 Ibídem.

61 Sentencia T-175 de 2005.

62 Sentencia T-328 de 2007.

63 Sentencia SU599 de 2019, que reitera las sentencias T-175 de 2005, T-136 de 2007 y T-211 de 2010.

64 Sentencias T-227 de 1997, T-448 de 2000 y SU-1150 de 2000.

65 Sentencia T-1068 de 2007.

66 Sentencia T-156 de 2008.

67 Expediente digital. Documento de "01EscritoTutelaAnexos.pdf", pág. 5.

68 Expediente digital. Documento de "EscritoTutela.pdf", pág. 3.

69 Expediente digital. Documento de "EscritoTutela.pdf", pág. 1-5.

70 Artículo 13, Ley 797 de 2003.

71 Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: "https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Sisben -Abece.pdf"

72 De conformidad con el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991.

73 En concordancia con los artículos 1º y 5º del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

74 Sentencia T-323 de 2016.

75 Sentencia T-183 de 2013.

76 En la sentencia T-071 de 2021, la Corte encontró cumplido el requisito de inmediatez en una acción de tutela interpuesta contra la UARIV, dos (2) años después de la notificación de la Resolución Administrativa que decidió el recurso subsidiario de apelación, y que negó la

inclusión en el RUV de la accionante.

77 Sentencia T-246 de 2015.

78 Sentencia T-163 de 2017.

79 Sentencia T-167 de 2011.

80 Sentencias T-305 de 2016, SU-648 de 2017, T-106 de 2018, T-299 de 2018 y T-169 de 2019; entre otras.

81 Sentencias T-163 de 2017.

82 Sentencias T-163 de 2017, T-556 de 2015, T-293 de 2015, T-834 de 2014, T-598 de 2014, así como el Auto 206 de 201.

84 Expediente digital. Documento de "01EscritoTutelaAnexos.pdf", pág. 2. Resolución No. 2017-160577 del 21 de diciembre de 2017.

85 Ibídem.

86 Expediente digital. Documento de "06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf", págs. 10 a 12. Resolución No. 2017-160577R del 22 de octubre de 2018.

87 Expediente digital. Documento de "01EscritoTutelaAnexos.pdf", pág. 1 a 4. Resolución No. 2017-160577 del 21 de diciembre de 2017.

88 Expediente digital. Documento de "06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf", págs. 10 a 12. Resolución No. 2017-160577R del 22 de octubre de 2018

89 Ibídem.

90 Expediente digital. Documento de "06EscritoRespuestaTutelaUARIV.pdf", págs. 15 a 19. Resolución No. 201852841 del 7 de noviembre de 2018.

91 Revisar sentencias T-301 de 2017, T-227 de 2018, T-333 de 2019, T-171 de 2019, T-564 de 2019, T-412 de 2019, T-092 de 2019, T-419 de 2019, T-423 de 2020, T-067 de 2020; entre otras.

92 Sentencia T-333 de 2019.