

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-UARIV reconoció hecho victimizante al accionante y su núcleo familiar y, como consecuencia, ordenó su inclusión en el RUV

(...) a la accionante y a su núcleo familiar les fue realizada una nueva valoración por el hecho victimizante de amenazas y desplazamiento forzado ocurridos y en consecuencia se les incluyó en el RUV por estos hechos.

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

(...) se constituye en el medio para que los destinatarios de la política pública sean reconocidos y puedan acceder a la oferta institucional para el restablecimiento de sus derechos.

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Marco normativo y pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Procedimiento y reglas

(...) las consultas en las bases de datos no pueden ser utilizadas para arrojar consecuencias negativas a la situación de los desplazados internos que pretendan la inscripción en el RUPD -hoy RUV-.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INSCRIPCION EN EL RUV-Procedencia excepcional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto

NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Triple función dentro de la actuación administrativa

(...) (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de

la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.

NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Hace parte del principio de publicidad/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Elemento del derecho fundamental al debido proceso y mandato orientador de la función pública

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

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

(...) la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, y, aunado a este, el derecho fundamental al debido proceso administrativo, al no ofrecer una respuesta de fondo, clara, precisa ni suficiente en relación con la forma en que dicha entidad entiende haber surtido la notificación de la Resolución (...), y, además, no haber notificado a la solicitante, de la decisión de inscripción en el Registro (...)

Referencia: Expediente T-8.529.270

Tutela presentada por Mary Luz Molano Restrepo en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Cuarta de Revisión<sup>1</sup>, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en el trámite de revisión de la sentencia dictada el 16 de noviembre de 2021 por la Sala de Responsabilidad Penal para Adolescentes del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué,

que revocó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal de Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué del 29 de septiembre de 2021, dentro del proceso de tutela de la referencia, profiere sentencia en los siguientes términos:

## I. ANTECEDENTES

### Hechos relevantes

2. Los padres<sup>3</sup> y algunos de los hermanos<sup>4</sup> de la señora Mary Luz Molano Restrepo fueron desplazados el 13 de diciembre de 2010 del corregimiento de Santa Ana Ramos, vereda El Palmar, municipio de Puerto Rico, Caquetá, donde habían vivido y trabajado la tierra desde hacía 28 años<sup>5</sup>. Por estos hechos fueron incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante también RUPD) con el radicado SIPOD11255186.

3. La señora Mary Luz Molano Restrepo, sus dos hijos<sup>7</sup> y un hermano de la accionante continuaron viviendo en la vereda El Palmar hasta el 25 de mayo de 2011, cuando huyeron desplazados tras recibir amenazas, presuntamente de miembros del Frente 14 de las FARC<sup>8</sup>. Hombres armados aparentemente pertenecientes a ese grupo guerrillero llegaron a su finca, pidiéndole que les colaborara y les preparara comida. Ante su negativa, los hombres le advirtieron que debía “desocupar la región”<sup>9</sup>.

4. El 26 de mayo de 2011 la señora Mary Luz Molano Restrepo declaró el hecho victimizante del desplazamiento forzado ante la Procuraduría Provincial de Ibagué, bajo radicado No. 1155543.10

5. Mediante Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social) resolvió no inscribir a Mary Luz Molano Restrepo, junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada. Sin embargo, según afirma la apoderada de la accionante, “la entidad NUNCA le notificó en debida forma el acto administrativo que así se lo hiciera saber y mucho menos le permitió hacer uso de los recursos de Ley que contra acto administrativo pudieran interponerse.”<sup>11</sup>

6. Seis años después, cuando la señora Molano Restrepo y sus hijos se encontraban en el

municipio de Villarrica Tolima, en donde trabajaban como jornaleros en fincas agrícolas, recibieron amenazas de hombres que al parecer pertenecían a un grupo guerrillero. Estos, vestidos de civil, abordaron a la accionante y le pidieron que les “prestara” a su hijo mayor “para llevar una razón a la carretera”, a cambio de cuarenta mil pesos. Además, le advirtieron que ella y su hijo “no podían seguir allá sin colaborarles”<sup>12</sup>. Ante su negativa, le dieron un día para salir de la zona. Por estos hechos, la accionante y sus hijos se vieron obligados a desplazarse, nuevamente, el 11 de octubre de 2017. La declaración de estos hechos fue presentada por la accionante en la Procuraduría Provincial de Ibagué el 12 de octubre de 2017, bajo el radicado No. BJ000328108.

7. Mediante Resolución 135334 de 26 de octubre de 2017, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas o UARIV) resolvió incluir a la señora Molano y su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), por los hechos victimizantes de amenazas y desplazamiento forzado, que fueron declarados el 12 de octubre de 2017.

8. De acuerdo con el procedimiento de identificación de carencias realizado al hogar de la accionante, la UARIV emitió la Resolución No. 0600120192560746 por medio de la cual se decidió sobre la atención humanitaria y se determinó la asignación de tres giros por valor de cuatrocientos diez mil pesos (\$410.000) cada uno por el periodo de un año, con vigencia de cuatro meses.

9. El primero (1) de julio de 2020 la accionante, en ejercicio del derecho fundamental de petición, solicitó a la Unidad para las Víctimas<sup>13</sup>: a) que le fuera expedida “COPIA DE LA RESOLUCIÓN DE INCLUSIÓN dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) por el hecho victimizante del desplazamiento forzado generado el día 25 de Noviembre de 2011 (sic) (...)”<sup>14</sup>; b) que se actualizaran en el RUV los datos de su hijo Edwarth Molano, que actualmente cuenta con cédula de ciudadanía, al haber cumplido la mayoría de edad; c) que se le indicara de forma precisa el trámite que desplegaría la UARIV para hacer efectiva la valoración y garantía de los derechos de su hija menor María Alejandra Molano Restrepo, en relación con su condición de discapacidad; y d) que se le indicara el plazo exacto o probable para reconocer la indemnización administrativa, la ayuda humanitaria y la asistencia profesional a favor de la menor.

10. La petición antes mencionada no fue respondida dentro del término legal, lo que conllevó a que se promoviera acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de la señora Molano Restrepo y los de su hija menor María Alejandra Molano, quien padece una condición especial por su discapacidad auditiva y cognitiva.

11. Ese trámite de tutela le correspondió al Juzgado Primero del Circuito de Ibagué, que requirió a la Unidad para las Víctimas. Esta entidad contestó el 4 de agosto de 2020, indicando cuál es el método para la priorización del pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo el marco de la Ley 1448 de 2011. No obstante, solo se refirió a los hechos victimizantes ocurridos a la señora Molano Restrepo en el municipio de Villarrica Tolima el 10 de agosto y 11 de octubre de 2017, pero no se pronunció sobre los hechos victimizantes declarados por ella en 2011.

12. Mediante sentencia de 10 de agosto de 2020, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué<sup>15</sup> a) negó el amparo al derecho de petición; b) declaró probado como hecho superado la presunta vulneración del derecho a la salud de la menor María Alejandra Molano Restrepo; y c) amparó el derecho a la educación de la menor. En consecuencia, le ordenó a la Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, que en el término máximo de veinte (20) días hábiles evaluara “las condiciones de la Institución Educativa Luis Carlos Galán Sarmiento, a efectos de que determine si esta le ofrece las condiciones de integración y educación adecuadas a la niña MARÍA ALEJANDRA MOLANO RESTREPO quien padece discapacidad auditiva, y en caso tal de que no las brinde, realice las gestiones necesarias tendientes a enmendar dicha situación, sea con la implementación de un plan de mejoramiento en dicho colegio o trasladándola a una institución que garantice el disfrute de su derecho a la educación, caso último en el que deberá asumir los gastos diarios de transporte de la menor desde su lugar de residencia hasta la nueva entidad educativa.”

13. Según informó la accionante, en segunda instancia de tutela, el Juzgado 4º Laboral del Circuito de Ibagué<sup>16</sup> resolvió amparar el derecho de petición de Mary Luz Molano Restrepo y le ordenó a la UARIV emitir respuesta a la petición incoada el 18 de marzo de 2019 sobre la inclusión de la accionante y la de su núcleo familiar en el RUV, así como respecto de la valoración de la menor María Alejandra Molano a efectos de que pudiera recibir “la ayuda humanitaria por su discapacidad auditiva y cognitiva indicando el trámite respectivo, valoración de su hogar para determinar las carencias y procedan a notificar en debida forma

el oficio No. 202012017302031 del 30 de julio de 2020 mediante el cual emiten una respuesta a las solicitudes contenidas en el derecho de petición radicado el 1 de julio de 2020.”

14. El 12 de agosto de 2020, la UARIV notificó la respuesta al derecho de petición presentado el 1 de julio de 2020 por la accionante y, en relación con el hecho victimizante del desplazamiento forzado ocurrido en 2011, la UARIV le informó que, “Usted se encuentra NO INCLUIDA desde el 17 de junio de 2011 por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, declarado bajo radicado SIPOD 1155543 en el marco normativo de la Ley 387 de 1997 decisión motivada mediante Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, la cual le fue notificada de forma personal el 07 de julio de 2011, sin perjuicio de lo cual se adjunta la presente mencionada resolución.” (énfasis agregado). No obstante, la entidad accionada no adjuntó ni la resolución ni la constancia de notificación personal del mencionado acto administrativo.

15. El 15 de diciembre de 2020, la accionante presentó petición escrita ante la UARIV, solicitando la entrega de la Resolución de no inclusión No. 20113001000563 de 17 de junio de 2011, con su respectiva constancia de notificación personal.

16. El 20 de abril de 2021, la accionada dio contestación a la petición y remitió la Resolución No. 20113001000563 de 17 de junio de 2011 proferida por Acción Social, mediante la cual decidió no incluir a la señora Molano Restrepo en el Registro Único de Personas Desplazadas. Según se lee en la motivación, “[l]a declaración resulta contraria a la verdad” toda vez que, tras realizar la consulta en la base de datos del FOSYGA, se pudo determinar que la accionante registraba como afiliada en salud a ECOOPS EPS, en el régimen subsidiado, como cabeza de hogar en el municipio de Algeciras, Huila. Además, el documento asevera que, al realizar la consulta al censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la declarante aparece inscrita para votar en el municipio de Algeciras (Huila), mientras que ella afirmaba residir en el corregimiento de Santa Ana Ramos, vereda Palmar del municipio de Puerto Rico, Caquetá. Por lo anterior, la resolución concluyó que “se desvirtúan las manifestaciones de la declarante y su grupo familiar sobre su presunta residencia en el corregimiento santa ana ramos (sic)... durante los últimos 23 años, ya que existe información que la vincula con municipios diferentes al denominado expulsor (...) Por consiguiente, se establece que la declarante y su grupo familiar no se encontraban en el lugar y en el

momento de la ocurrencia de los hechos motivo del desplazamiento (...)"17.

17. En cuanto a la notificación de la resolución, la accionada indicó que “el acto administrativo que soporta la decisión de no inclusión fue notificado el 06 de abril de 2021” (énfasis agregado) por el Grupo de Respuesta Judicial de la UARIV a la dirección de correo electrónico de la apoderada rossyabogad@gmail.com, para lo cual adjuntó copia de la certificación del envío electrónico expedida por la empresa de servicio postal 472.

18. La accionante instauró acción de tutela<sup>18</sup> en contra de la Unidad para las Víctimas, al estimar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al derecho de petición, al debido proceso administrativo y al RUV, teniendo en cuenta que Acción Social resolvió en el año 2011 no incluir en el Registro a la señora Mary Luz Molano Restrepo, y además, presuntamente no le notificó en debida forma el acto administrativo que así se lo hiciera saber, lo que impidió que la señora Molano pudiera hacer uso de los recursos de ley que pudieran interponerse contra el acto administrativo.

En consecuencia, la accionante solicitó al juez de tutela lo siguiente:

\* Que se le proteja a) el derecho fundamental de petición, y en consecuencia, se ordene a la entidad accionada que indique con precisión y claridad, si con la notificación enviada al correo electrónico de la apoderada rossyabogad@gmail.com el seis (6) de abril de 2021, “se pretende agotar el trámite descrito en el art. 67 del código contencioso administrativo – (hoy art. 71 y 72 del CPACA) frente a la resolución No. 201173001000563, para de esta forma proceder a interponer los recursos de Ley frente a la mencionada resolución o si, por el contrario, lo que está haciendo la entidad es poner en conocimiento de la suscrita la resolución de no inclusión, sin aportar prueba alguna de haberse respetado el debido proceso administrativo a mi representada, caso en el cual tampoco se le estaría dando respuesta de fondo al derecho de petición presentado el día 14 de diciembre de 2020.”

\* Que se le ampare b) el derecho fundamental a la igualdad y al debido proceso

administrativo a la señora Mary Luz Molano Restrepo y su núcleo familiar por el hecho victimizante del desplazamiento forzado ocurrido el 13 de diciembre de 2010 y declarado el 25 de mayo de 2011<sup>19</sup>.

\* Así mismo, c) que se le ordene a la Unidad para las Víctimas incluir de manera inmediata a la señora Mary Luz Molano Restrepo y su núcleo familiar en el Registro único de Víctimas (RUV) por el hecho victimizante del desplazamiento forzado ocurrido el 13 de diciembre de 2010 en Puerto Rico Caquetá, declarado el 25 de mayo de 2011 en Ibagué, y en consecuencia, d) se le conceda el acceso a los programas de indemnización que adelanta la accionada para las víctimas del conflicto armado, como procedió con las otras personas que fueron víctimas del mismo hecho victimizante. Finalmente, pretende que e) se le ordene a la UARIV permitir a la accionante y su núcleo familiar “acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 387 de 1997 vigente para la época de los hechos.”

Actuación procesal y respuesta de la entidad accionada

19. A través de auto de 14 de septiembre de 2021, el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué, Tolima, admitió la acción de tutela presentada por la señora Mary Luz Molano Restrepo a través de apoderada judicial en contra de la UARIV y corrió traslado a las partes.

20. Mediante escrito de 24 de septiembre de 2021, la Unidad para las Víctimas<sup>20</sup> contestó la acción de tutela y solicitó la desvinculación de varios funcionarios<sup>21</sup> que habían sido mencionados en el auto admisorio y, además, solicitó que se procediera a vincular en debida forma al funcionario competente de dar trámite a la acción constitucional.

21. También señaló que Mary Luz Molano Restrepo interpuso derecho de petición ante la UARIV solicitando copia de la Resolución No. 201173001000546 de 17 de junio de 2011; y que, posteriormente, Rosa Morales Medina, actuando como su apoderada judicial presentó acción de tutela en contra de la Unidad para las Víctimas por la presunta violación de sus derechos fundamentales, especialmente el de petición. Al respecto, también señaló que la UARIV emitió alcance a la respuesta al derecho de petición mediante radicado de salida 202172030733151 de 24 de septiembre de 2021.



22. Así mismo, manifestó que “(...) el caso de MARY LUZ MOLANO RESTREPO se encuentra con estado NO INCLUIDO por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO bajo el marco normativo LEY 387 DE 1997 FUD 1155543, así mismo se evidencia que se encuentra incluida por el hecho victimizantes de DESPLAZAMIENTO FORZADO bajo el marco normativo LEY 1448 de 2011 rad FUD BJ000328108.”

23. Igualmente, la UARIV pretendió demostrar que no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante, toda vez que mediante respuesta emitida bajo radicado de salida 202172030733151 de 24 de septiembre de 2021 le informó que se encontraba con estado “no incluido” por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo radicado 1155543 con Resolución No. 201173001000564 de 17 de junio de 2011, “la cual se encuentra debidamente notificada, contra la cual no se interpusieron recursos de ley, y la cual se anexo (sic) al comunicado.”<sup>22</sup> Así, según se argumentó en el escrito, “la resolución 201173001000563 de 17 de junio de 2011 fue notificada a la dirección electrónica el día 6 de abril de 2021, contra la cual no se interpusieron los recursos de ley por lo que a la fecha la decisión se encuentra en firme.”

24. Finalmente, la UARIV aseveró que, “al estudiar el caso concreto, NO se evidencia que la señora MARY LUZ MOLANO RESTREPO, junto con su grupo familiar, hayan sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, es decir, haber sufrido una situación desfavorable jurídicamente relevante a causa de una agresión generada en el marco del conflicto armado interno o que los hechos tengan una relación cercana y suficiente con este.” Y, finalmente, la accionada apuntó que, “para estos casos, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quiere dejarle claro es que las conclusiones jurídicas y motivaciones del presente acto administrativo no excluyen la posibilidad como declarante tiene, (sic) para exigir medidas de verdad, justicia y reparación, en los términos que la justicia penal ordinaria tenga capacidad de ofrecer.”

25. Como consecuencia de la argumentación expuesta, la UARIV alegó encontrarse ante una carencia actual de objeto por hecho superado, bajo el entendido de que “los argumentos y las pruebas aportados en este memorial ponen en evidencia la debida diligencia de la Unidad para las Víctimas en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados.”<sup>23</sup>

Decisión de primera instancia

26. Mediante providencia de 29 de septiembre de 2021, el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué Tolima concedió la tutela promovida por la señora Molano Restrepo a través de apoderada judicial contra la Unidad para las Víctimas y declaró que esa entidad, a través del director de la Oficina de Registro y Gestión de la Información vulneró el derecho al debido proceso de la accionante.

27. El a quo observó que la Unidad para las Víctimas no contestó la solicitud de la accionante sino hasta el día 20 de abril del 2021, cuando le remitió copia de la resolución requerida “y un pantallazo aduciendo que esa es (sic) la notificación de dicho acto vía correo electrónico y que frente al mismo no se propusieron recursos.”

28. Sin embargo, el despacho judicial no encontró prueba de la notificación personal realizada por la UARIV a la señora Mary Luz Molano Restrepo de la resolución que le negó la inscripción en el RUV, y en consecuencia, concluyó que “la UARIV no solo omitió la notificación de ese acto administrativo, sino que además realizó la notificación 10 años después, lo que resulta inconcebible, por lo que se puede concluir que existe un doble motivo de afectación al derecho del debido proceso.”<sup>24</sup>

29. Por lo anterior, el juzgado declaró que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante y le ordenó a esa entidad notificarla personalmente, concediéndole los términos de ejecutoria del acto administrativo para que se pudieran presentar los recursos que se estimaran pertinentes. También dispuso la remisión de la constancia de notificación personal, así como de la resolución indicada.

#### Impugnación de la accionada

30. Mediante escrito de 4 de octubre de 2021<sup>25</sup> la Unidad para las Víctimas impugnó la decisión de primera instancia, argumentando que, a “(...) la señora MARY LUZ MOLANO RESTREPO le fue notificada de manera personal en su momento la RESOLUCIÓN 201173001000563 DE 17 DE JUNIO DE 2011 por lo que no es procedente afirmar que la entidad omitió dicho procedimiento (...)” Así mismo, la accionada aseveró que “mediante comunicación bajo radicado de salida 202172031401141 con fecha del 04/10/2021 a manera de prueba, le fue adjunto a la señora MARY LUZ MOLANO RESTREPO copia de la notificación personal. Así mismo se allega como material de prueba la constancia de la misma dentro de este escrito de impugnación (...)”

31. Teniendo en cuenta lo anterior, la UARIV señaló que la señora Mary Luz Molano Restrepo contó con un (1) mes a partir de la notificación del acto administrativo para interponer los recursos de reposición y/o apelación, y que de esta manera se le garantizó su derecho al debido proceso y contradicción. Así pues, estimó que, al no haber hecho uso de tales recursos, la decisión adoptada mediante Resolución 201173001000563 de 17 de junio de 2011 se encuentra en firme.

32. Por lo tanto, la UARIV arguyó la configuración del hecho superado por carencia actual de objeto en tanto consideró que “la respuesta administrativa al accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado, y resolvió de fondo la petición, ya que el accionante (sic) conoce la respuesta desde antes de que el juez fallara el caso.”

#### Decisión de segunda instancia

33. Mediante sentencia de 16 de noviembre de 2021, la Sala de Responsabilidad Penal para Adolescentes del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué a) revocó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Ibagué del 29 de septiembre de 2021 y, en consecuencia, b) denegó la acción de tutela promovida por la señora Mary Luz Molano Restrepo, al estimar configurada la carencia actual de objeto por hecho superado.

34. En su análisis del caso concreto, el despacho encontró que, mediante memorial de 4 de octubre de 2021, la UARIV le remitió a la accionante copia de la Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, mediante la cual decidió no inscribirla en el Registro Único de Víctimas, “junto con la notificación personal, como se evidencia en los anexos allegados con la alzada.”

35. Por lo anterior, el ad quem señaló que “las tres situaciones requeridas por la actora en petición de diciembre 15 de 2020 fueron resueltas por la UARIV en dos tiempos, el primero el 24 de septiembre de 2021 y el segundo el 4 de octubre de la misma anualidad, ambos remitidos al correo electrónico de la accionante y su apoderada.” Así las cosas, revocó la sentencia de primer grado y en su lugar denegó la acción de tutela.

36. Vencido el término para pronunciarse sobre la impugnación y tras haberse proferido el fallo, la apoderada de la accionante remitió un escrito<sup>26</sup> dirigido al Tribunal Superior del

Distrito Judicial – Sala de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en el cual se pronunció sobre la decisión de segunda instancia y afirmó:

\* Que la señora Mary Luz Molano Restrepo “desconoce por completo la autenticidad del documento alegado por esta unidad, el día 04 de octubre de 2021, como constancia de haber notificado en debida forma a mi representada en la fecha y en los términos que indica ese documento, teniendo en cuenta que: en primero lugar (sic), la firma no corresponde a la elaborada habitualmente por mi representada, hasta el punto en que su nombre se encuentra tachado y repisado en el lugar en el que indica que es firmado por quien se notifica del acto administrativo.”

\* Que el número de cédula que aparece al pie de firma no corresponde al de la señora Mary Luz Molano Restrepo.

\* Que mediante memorial radicado vía correo electrónico<sup>27</sup>, la apoderada de la accionante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución administrativa No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

#### Actuaciones en sede de revisión

37. Mediante auto de veintidós (22) de marzo de 2022, en consideración a que no se contaba con elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión de fondo acorde con la situación fáctica planteada, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas resolvió requerir a las partes y ordenar la práctica de algunas pruebas para el mejor proveer en el presente caso.

38. El primero (1) de abril de 2022, la accionante contestó a través de escrito remitido vía correo electrónico por Rosa Morales Medina, representante legal de Asesorías y Consultorías Morales y Asociados, y quien obra como su apoderada. En relación con la pregunta por la asesoría jurídica que ha recibido en su caso, manifestó que, “el apoyo de servicio jurídico gratuito para población víctima del conflicto armado, población que pertenece al grupo A, B1, B2 y B3 del Sisbén, lo ofrece la empresa ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS MORALES Y NIETO S.A.S. HOY ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS MORALES Y ASOCIADOS S.A.S., persona jurídica identificada con NIT No. 901354665-5 en el desarrollo de las políticas de responsabilidad social empresarial y así lo han difundido en las redes sociales y a través de voz a voz y de entrevistas en emisoras como ECO DEL COMBEIMA.”<sup>28</sup>

39. Además, la accionante manifestó que antes de recibir la asesoría de parte de la empresa ASESORÍAS Y CONSULTORÍAS MORALES Y ASOCIADOS S.A.S nunca tuvo oportunidad de acudir a un abogado porque es una persona de escasos recursos económicos, que no cuenta con el dinero suficiente para pagar una consulta u honorarios. También advirtió que no había comentado antes sobre su desplazamiento forzado, por miedo y desconfianza, pues, proviniendo del campo, no conocían personas en Ibagué y temían que se repitiera lo sucedido en el Caquetá.

40. En relación con las dinámicas de movilidad entre el corregimiento Santa Ana Ramos del municipio de Puerto Rico – Caquetá y el municipio de Algeciras – Huila, antes de sufrir el desplazamiento forzado, la señora Molano indicó: “[p]ara la época, yo vivía junto con mis padres y hermanos, que son las personas que se relacionan a continuación (...)”<sup>29</sup> y precisó que, “[a]ntes del desplazamiento, la salida de la finca LA ESPERANZA, ubicada en la vereda el PALMAR (sic), corregimiento de SANTA ANA RAMOS, jurisdicción del municipio de Puerto Rico – Caquetá, la hacíamos cada 3 o 6 meses para comprar remesa, que se compraba suficiente, por ejemplo comprábamos 8 arrobas de arroz, 1 bulto de papa, 1 bulto de fríjol, bulto de lentejas, bulto de azúcar, de sal, caja de aceite, caja de manteca, remesa que era comprada por mí o por mi papá ISAURO MOLANO SUAZA, en el granero de propiedad de SAUL TORRES, ubicado en la calle principal, frente a la galería de Algeciras – Huila, luego lo transportábamos en el carro conocido como EL MIXTO, que es una ruta o línea que sale todos los días a las 4:00 de la mañana desde Algeciras – Huila con destino a SANTA ANA RAMOS, para hacer un recorrido de 7 horas hasta el punto denominado el PLUMERO, que también parte de la vereda EL PALMAR, corregimiento de SANTA ANA RAMOS, desde donde llevábamos los víveres a lomo de siete mulas, que teníamos, hasta la finca LA ESPERANZA, que era de propiedad de mi padre ISAURO MOLANO SUAZA.

Además, acudíamos al municipio de Algeciras- Huila, porque es la única salida cercana a la finca, donde se cuenta con acceso por carreteable, por lo cual sí (sic) necesitábamos hacer diligencias en la Registraduría del Estado civil, o ir al médico o cualquier trámite ante cualquier autoridad, siempre lo hacíamos en el municipio de Algeciras – Huila, lo que llevó a que mi papá ISAURO MOLANO SUAZA comprara una casa en el municipio de Algeciras – Huila, que al igual que la finca LA ESPERANZA, fueron reportadas en el programa de restitución de tierras y que a la fecha no recuerdo la dirección exacta.”<sup>30</sup>

41. Igualmente, la accionante informó que, “para la época previa al desplazamiento forzado, para poder salir desde la vereda EL PALMAR del corregimiento de SANTA ANA RAMOS, todos los habitantes de la zona, incluyendo la suscrita y mi familia, debíamos pedir permiso a la JUANTA (sic) DIRECTIVA, que es un grupo de milicianos que trabaja para el comandante de las FARC que esté a cargo de esa zona, que para la época era alías (sic) JAMES PATA MALA y alías (sic) CONSTANZA, quienes eran los encargados de cobrar la vacuna del café y del ganado que teníamos en la finca, hasta el punto en que a lo último, los insurgentes llegaban a la casa de la finca y exigían que les diéramos comida, que les prestáramos las mulas, que sirviéramos de mensajeros, que les diéramos ganado para alimentar hasta 200 personas, presionando a mis hermanos y hermanas para que se fueran a trabajar en las filas de ellos, lo que conllevó a que saliéramos huyendo abandonando todo lo que teníamos.”

42. En cuanto a la pregunta por el trámite dado por la UARIV frente al recurso de reposición presentado por la accionante, indicó que “(...) a la fecha de este pronunciamiento, la accionada UARIV, NO HA RESUELTO NINGUNO DE LOS RECURSOS presentados por mi apoderada ROSA MORALES MEDINA, así como tampoco han realizado ningún tipo de contacto para informar sobre el trámite que le han dado a los mismos, ni a través de mi apoderada, ni de forma directa.” Lo anterior, pese haber presentado recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución de NO INCLUSIÓN No. 201173001000563, del cual se adjuntó el certificado de entrega exitosa al correo electrónico [notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co](mailto:notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co) mediante guía No. 361765901105 expedida por la empresa de mensajería PRONTO ENVÍOS.

43. Transcurridos los diez (10) días hábiles otorgados para remitir respuesta<sup>31</sup> a esta Corte, la UARIV se pronunció<sup>32</sup> el 28 de abril de 2022 en los siguientes términos:

“Una vez realizado el estado y verificación en el Registro Único de Víctimas, no se encuentra una solicitud de inscripción en el RUV o en el anterior Registro Único de Población Desplazada (RUPD) presentada por la señora LUZ MARY LUZ MOLANO RESTREPO por hechos de desplazamiento forzado ocurridos el 13 de diciembre de 2010 en el municipio de Puerto Rico, Caquetá.

Solicitudes de inscripción en el RUV presentadas por la señora MARY LUZ MOLANO RESTREPO únicamente se encuentran las siguientes:

1. SIPOD 1155543 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 25 de mayo de 2011 en Puerto Rico, Caquetá, cuyo núcleo familiar se encuentra conformado por MARIA ALEJANDRA MOLANO RESTREPO identificada con tarjeta de identidad No. 1076983312 y EDWARTH MOLANO identificado con cédula de ciudadanía No. 1006419462, en calidad de hijos de la solicitante.

La referida solicitud se encuentra con estado de INCLUIDA.

2. FUD BJ000328108 por los hechos victimizantes de amenaza ocurrido el día 10 de agosto de 2017 en el municipio de Villarrica, Tolima y desplazamiento forzado el 11 de octubre de 2017 del mismo municipio. El núcleo familiar se encuentra conformado por MARIA ALEJANDRA MOLANO RESTREPO identificada con tarjeta de identidad No. 1076983312 y EDWARTH MOLANO identificado con cédula de ciudadanía No. 1006419462, JHOAN ANDREY ROJAS MOLANO identificado con registro civil de nacimiento No. 1104552173, en calidad de hijos de la solicitante.

La referida solicitud se encuentra con estado de INCLUIDA.”

1. Solicitud de inscripción en el RUPD con código SIPOD 1155543.

2. Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

3. Diligencia de notificación personal Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

4. Recurso de reposición presentado por MARY LUZ MOLANO RESTREPO el 11 de octubre de 2021.

5. Resolución No. 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021.

45. Es decir, que mediante Resolución No. 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021, la Unidad para las Víctimas resolvió reponer la decisión adoptada en 2011 a través de la Resolución 201173001000563 de 17 de junio de 2011, y en su lugar, incluir en el Registro Único de Víctimas a la señora Mary Luz Molano Restrepo y a sus hijos María Alejandra y

Edwarth, por el hecho victimizante del desplazamiento forzado ocurrido el 25 de mayo de 2011.

46. Además, la Resolución dispuso “ANEXAR la ruta establecida para que las víctimas accedan al conjunto de medidas adoptadas en su beneficio, que posibilitarán hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral con garantía de no repetición, las cuales contribuirán a dignificar su condición a través de la materialización de sus derechos constitucionales.”

47. Así mismo, en el artículo cuarto se ordenó “NOTIFICAR a la señora MARY LUZ MOLANO RESTREPO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1076983308, el contenido de este acto administrativo, de conformidad con lo previsto en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).” No obstante, la apoderada de la accionante manifestó no conocer la decisión adoptada por la UARIV en atención al recurso de reposición, pues esta no le fue comunicada a través de correo electrónico, como se solicitó en el escrito de reposición.

48. En la misma comunicación de 28 de abril de 2022, la entidad accionada remitió a esta corporación el acto administrativo de inclusión en el RUV No. 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021. Este incluye una constancia de notificación por edicto. Sin embargo, los espacios previstos para incluir la información de las fechas de fijación y desfijación se encuentran en blanco y el documento no está firmado por el notificador.

49. Por otro lado, dentro de la carpeta SIPOD 115554333, se encontró un archivo que contiene un recurso de reposición en contra de la Resolución 201173001000563 de 17 de junio de 2011, fechado el 14 de julio de 2011, firmado por Mary Luz Molano Restrepo. No obstante, no se encontró ningún acto administrativo que resolviera de fondo dicho recurso, y este documento no es nombrado por la UARIV al enumerar el contenido del expediente asociado a la accionante, ni tampoco es referido por ella.

50. El proyecto de decisión del presente fallo fue registrado por el despacho del magistrado sustanciador en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 17 de junio de 2022.



## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

51. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo previsto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y por los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### 1. Problemas jurídicos y estructura de la decisión

52. En atención a estos antecedentes, teniendo en cuenta que durante la revisión de este proceso la Unidad para las Víctimas informó a esta Corte que el recurso de reposición presentado por la apoderada de la accionante fue resuelto de manera favorable<sup>34</sup> y que, en consecuencia, la señora Mary Luz Molano Restrepo y su núcleo familiar fueron incluidos en el RUV por los hechos victimizantes ocurridos en 2011, será necesario estudiar si se configuran los supuestos para reconocer la carencia actual de objeto por hecho superado.

53. Seguidamente, con el fin de velar por la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en tanto sujetos de especial protección constitucional, se estudiará si la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas, tras concluir que ella y su grupo familiar no se encontraban en el lugar y en el momento de la ocurrencia de los hechos motivo del desplazamiento.<sup>35</sup> Además, se indagará si con tal actuación se vulneró el derecho fundamental a la igualdad, teniendo en cuenta que sus padres y hermanos sí fueron inscritos en el RUV por hechos victimizantes similares, ocurridos meses antes dentro del mismo contexto de conflicto armado que se vivía en la vereda el Palmar, corregimiento Santa Ana Ramos, municipio de Puerto Rico, Caquetá.

54. Igualmente, la Sala examinará si la UARIV desconoció el derecho fundamental de petición al no haber resuelto de manera clara, precisa y suficiente la petición presentada por la accionante con el fin de conocer sobre el trámite dado a su solicitud de inclusión en el RUV

por los hechos victimizantes del desplazamiento forzado y las amenazas declarados el 26 de mayo de 2011 ante la Procuraduría Provincial de Ibagué.

55. Para resolver, la Sala analizará como cuestión previa la legitimidad en la causa y el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia. Seguidamente, realizará el análisis sustancial del caso y para ello se referirá (i) a la carencia actual de objeto por hecho superado, (ii) al derecho al debido proceso administrativo, a la igualdad y al deber de motivar y notificar en debida forma los actos administrativos de carácter particular que profiere la administradora del Registro Único de Víctimas. Así mismo, (iii) hará referencia a las reglas aplicables respecto del derecho fundamental de petición, particularmente en relación con las víctimas del conflicto armado y, con base en ello, (iv) resolverá el caso concreto.

56. Las anteriores consideraciones llevarán a la Sala a concluir que en el presente caso se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, en relación con la inscripción de la accionante en el RUV, por los hechos victimizantes declarados el 26 de mayo de 2011. No obstante, se advertirá a la UARIV que es necesario notificarle debidamente a la demandante la Resolución No. 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021 y se le hará un llamado de atención por las falencias evidenciadas en la notificación de los actos administrativos que resuelven sobre situaciones particulares que afectan a las víctimas del conflicto armado. Así mismo, se concluirá que se desconoció el derecho fundamental de petición, al no haber dado una respuesta completa y de fondo a las solicitudes de la peticionaria.

57. No obstante la inscripción tardía en el registro (transcurrieron más de diez años entre la ocurrencia de los hechos y su inscripción en el Registro), se constatará que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante por no haber motivado de manera suficiente la resolución mediante la cual negó inicialmente su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (hoy RUV)<sup>36</sup>. También se establecerá que la parte accionada vulneró el derecho fundamental a la igualdad, debido a que le negó a la accionante la inscripción en el RUPD, a pesar de que ella y sus hijos sufrieron un desplazamiento forzado como consecuencia de hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado, que padecieron de forma similar otros familiares que sí fueron registrados.

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

### 3.1. Legitimación en la causa e inmediatez

58. En el caso se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, puesto que la actora es a quien, presuntamente le vulneraron sus derechos a la igualdad, de petición, al debido proceso administrativo y al registro en el Registro Único de Población Desplazada, (hoy RUV37). También se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva de la Unidad para las Víctimas UARIV, puesto que se trata de una entidad pública de origen legal, con capacidad para ser parte, encargada de administrar el Registro Único de Víctimas que, en el presente asunto tiene a su cargo la garantía de los derechos de la demandante. Por lo tanto, la acción de tutela procede en su contra, al tenor del inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política.

60. Así mismo, se satisface el requisito de inmediatez<sup>40</sup>, puesto que, el derecho de petición presentado por la accionante fue contestado por la UARIV el 20 de abril de 2021, y la acción de tutela en su contra fue interpuesta el 14 de septiembre de 2021. Es decir, que entre estas dos fechas transcurrieron menos de seis meses, plazo que la Sala considera razonable, máxime si se tiene en cuenta la protección reforzada de derechos de la que son titulares las víctimas de desplazamiento forzado<sup>41</sup>.

### 3.2. Subsidiariedad

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

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

constitucional<sup>42</sup>.

63. En el caso que ocupa a la Sala Cuarta de Revisión, se cuestiona la decisión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social, hoy a cargo de la UARIV), de negar la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas), de la señora Mary Luz Molano Restrepo y de su núcleo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado ocurridos el 25 de mayo de 2011 y declarados el 26 de mayo de 2011, así como la forma en que dicha decisión fue notificada.

64. Bien podría argumentarse que la accionante podría acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y hacer uso de los medios de control de nulidad (art. 137 CPACA) y de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA) para controvertir la legalidad del acto administrativo. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, cuando se cuestiona la decisión de la Unidad para las Víctimas de negar la inclusión en el RUV de presuntas víctimas del conflicto armado, resulta desproporcionado exigirles el agotamiento de los medios de defensa judicial en sede contencioso administrativa y, con fundamento en ello, declarar la improcedencia de la acción de tutela.<sup>43</sup>

65. Finalmente, se reitera que, “en el caso del derecho de petición, el ordenamiento jurídico no prevé medios de defensa judicial para su protección, salvo en lo que tiene que ver con el recurso de insistencia para garantizar el derecho de acceso a documentos. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede, ordinariamente, acudir a la acción de tutela.” <sup>44</sup>

66. En consecuencia, la acción de tutela resulta ser el mecanismo adecuado para asegurar la protección oportuna de los derechos de las víctimas, particularmente cuando su goce efectivo depende de la inclusión en el Registro Único de Víctimas<sup>45</sup>. En ese orden, para esta Sala la acción constitucional bajo estudio supera el requisito de subsidiariedad y procede de manera definitiva.

1. Carencia actual de objeto por hecho superado. Reiteración de jurisprudencia<sup>46</sup>.

67. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el objeto de la acción de tutela consiste en garantizar la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, también ha reconocido que, en el transcurso del trámite de tutela se pueden generar circunstancias que permitan concluir que la vulneración o amenaza alegada ha cesado. Lo anterior implica que se extinga el objeto jurídico sobre el cual giraba la acción de tutela, de modo que cualquier decisión que se pueda dar al respecto resulte inocua<sup>47</sup>. Este concepto es aquel que se conoce como “carencia actual de objeto” y, puede presentar tres modalidades, a saber: hecho superado, daño consumado y situación sobreviniente.

68. El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes. El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente. Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía”.

69. En esta oportunidad, y bajo el contexto del caso concreto, la Sala se referirá a la carencia actual de objeto por hecho superado. El hecho superado ocurre cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se cumple y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, toda vez que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional<sup>48</sup>.

70. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, para que se configure un hecho superado se necesitan tres requisitos<sup>49</sup>: (i) que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa; (ii) que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado; y (iii) si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface esta, también se puede considerar que existe un hecho superado.

Carencia actual de objeto por hecho superado en el caso concreto

72. Se encuentra entonces satisfecha la principal pretensión que motivó el presente amparo constitucional, pues la UARIV resolvió, aunque después de más de diez años, reconocer los hechos victimizantes por los cuales la accionante y su núcleo familiar se vieron obligados a huir forzosamente de la vereda El Palmar, corregimiento Santa Ana de Ramos, municipio Puerto Rico, Caquetá, en donde la accionante y su familia nacieron y vivieron por más de veinte años y, como consecuencia, ordenó su inclusión en el RUV a través de la Resolución No. 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021.

73. No obstante, para la Sala existió por parte de la UARIV una vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, que persistió durante todo el tiempo en que no estuvo incluida en el RUV. Si bien es cierto que esta situación se subsanó con su posterior inclusión en el registro, resulta reprochable que la entidad accionada no valorara desde el comienzo, de manera rigurosa y bajo los principios legales que rigen su actuación frente a las víctimas, las pruebas obrantes en el expediente y que prestara la diligencia necesaria para analizar el contexto específico en el que se produjeron los hechos declarados por la demandante.

74. En efecto, no es de recibo que Acción Social haya negado la solicitud inicial y que así mismo la UARIV haya sostenido su decisión durante el proceso de tutela, con base en una apreciación sobre la declaración de la accionante supuestamente contraria a la verdad, desconociendo los principios de buena fe, favorabilidad y pro personae. Además, de los hechos y del análisis del contexto se establece que la demandada no valoró de la misma manera la declaración de la accionante, que aquella rendida por su padre, pese a que se trató de hechos análogos, con apenas unos meses de diferencia, un desplazamiento ocasionado presuntamente por los mismos actores, en la misma vereda del mismo corregimiento municipal y en un mismo contexto familiar.

75. Es importante que la UARIV evalúe con mayor diligencia todos los registros y pruebas al momento de definir la inclusión de una persona en el RUV, incluso aquellos anteriores a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, con el fin de que no siga incurriendo en la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados.

76. Además, la Corte hace un llamado de atención para que la UARIV realice la notificación de la Resolución de inclusión en el Registro Único de Víctimas de la accionante, y, en general,

de los actos administrativos de carácter particular que emite respecto de presuntas víctimas, observando para ello las formalidades expresamente instituidas por el legislador.

## 1. El derecho a ser incluido en el Registro Único de Víctimas -antes Registro Único de Población Desplazada-

5.1. Marco normativo para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, ahora RUV y pautas jurisprudenciales que determinan su aplicación. Reiteración de jurisprudencia<sup>51</sup>

77. En múltiples pronunciamientos la Corte ha señalado que la inclusión en el Registro Único de Víctimas -antes Registro Único de Población Desplazada- es un derecho que le asiste a las víctimas de desplazamiento forzado, que resulta especialmente relevante, dado que se constituye en el medio para que los destinatarios de la política pública sean reconocidos y puedan acceder a la oferta institucional para el restablecimiento de sus derechos. En este sentido, “el registro supone un manejo adecuado y responsable por parte de Acción Social, ya que de estar inscrito o no depende el acceso a las ayudas dispuestas en materia de atención al desplazamiento forzado.”<sup>52</sup>

78. Esta inscripción ha estado a cargo de diferentes entidades desde que fue establecida. En efecto, tras asignar el registro a la Red Nacional de Solidaridad Social en el Decreto 2569 de 2000, mediante el Decreto 2467 de 2005 -que fusionó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social (RSS)-, se creó la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), entidad encargada de la Coordinación Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

79. Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno -conocida como Ley de Víctimas-, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y lograr la continuidad en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, transformó Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Este se encargaría de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a

víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

80. Con el propósito de hacer operativa la Ley de Víctimas, se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y que encontraría su soporte precisamente en el RUPD que hasta entonces manejaba Acción Social.

81. En efecto, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “ser[ía] trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” Así mismo, en el párrafo, esta disposición establece que Acción Social debía operar los registros que se encontraban a su cargo, incluido el RUPD, hasta tanto no se lograra la total interoperabilidad de estos y entrara en funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información.

82. El RUPD ha sido definido por esta Corte como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado, a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta recoge a todos los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual requiere de un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no, depende el acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención a la población desplazada.

83. Sobre el RUPD, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias fácticas de un desplazamiento forzado interno, tiene derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar. Además, determinó que el derecho de registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno<sup>53</sup>, los cuales constituyen un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados<sup>54</sup>.

84. Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000<sup>55</sup> prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio



Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberán realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro<sup>56</sup>.

85. Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997<sup>57</sup>, como reiterada jurisprudencia de esta Corporación han coincidido en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. En este sentido, el registro de la población desplazada no constituye un reconocimiento de su condición, pues como ya se explicó, esta es una herramienta técnica para la implementación de la política pública en materia de desplazamiento. Al respecto la Corte ha indicado:

“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desplazados.”<sup>58</sup>

86. De lo anterior puede inferirse que tal situación fáctica está compuesta por dos requisitos materiales que deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación<sup>59</sup>. Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, -a nuestros efectos, hoy Unidad para las Víctimas-, deberá proceder a realizar la inscripción del declarante en el RUPD- hoy RUV<sup>60</sup> -.

87. De otra parte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, el cual, en su artículo 11, contempla los supuestos en los que le es dado a la entidad competente negar la inscripción en el RUPD. Dice la norma en comento:

“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado en los siguientes casos:

1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.
2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.
3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota vía gubernativa”  
(Subrayado fuera del texto)

88. Dentro de este contexto es preciso reiterar lo señalado en varias oportunidades por esta Corporación respecto de las pautas que deben seguirse para efectos de realizar una adecuada interpretación de las causas legales y reglamentarias que dan lugar al rechazo de la inscripción de una persona en el RUPD.<sup>61</sup> Así pues, se ha entendido que el contenido y alcance de dichas disposiciones deben interpretarse conforme a: (i) las disposiciones relevantes de derecho internacional, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949<sup>62</sup> y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas<sup>63</sup>; (ii) el principio de buena fe<sup>64</sup>; (iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima<sup>65</sup> y, (iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho<sup>66</sup>.

89. De acuerdo con tales principios, la Corte Constitucional ha insistido en que la inscripción en el RUPD debe estar guiada por ciertas reglas<sup>67</sup> que para el caso sub examine vale la pena recordar: en primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado,

sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos<sup>68</sup>. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro solo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin<sup>69</sup>. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante<sup>70</sup>. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así<sup>71</sup>. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida<sup>72</sup> y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad<sup>73</sup>. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad. Y, finalmente, la Corte ha sostenido que, en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento<sup>74</sup>.

90. Partiendo de las anteriores subreglas que rigen la inscripción en el RUPD, se ha coincidido en que debe procederse a la inscripción, a la revisión de la declaración rendida, o en su defecto, a la recepción de una nueva declaración, siempre que en el caso concreto se verifique que Acción Social: (i) negó la inscripción con base en una valoración de los hechos expuestos en la declaración de desplazamiento que es contraria a los principios de favorabilidad y buena fe<sup>75</sup>; (ii) expidió una resolución carente de motivación para negar el registro<sup>76</sup>; (iii) negó la inscripción por causas imputables a la administración<sup>77</sup>; (iv) negó la inscripción por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley para quedar inscrito en el Registro<sup>78</sup> o ha exigido cumplir con requisitos formales que resultan desproporcionados<sup>79</sup>; o cuando (v) no se registró al solicitante porque su declaración incurre en contradicciones o su explicación de los hechos del desplazamiento no son claros<sup>80</sup>; (vi) se excluyó con base en la aplicación de la encuesta SISBEN sin que se aporten otras pruebas que permitan concluir de forma razonada que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento<sup>81</sup>; (vii) no se tuvo la oportunidad procesal para interponer los recursos administrativos con el fin de controvertir las razones expuestas por Acción Social para negar la inscripción en el Registro<sup>82</sup> y (viii) la exclusión se basó exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración, sin tener en cuenta otros elementos de juicio que pudieron incidir en la tardanza<sup>83</sup>.

5.2. Las consultas en bases de datos como las de la Registraduría Nacional del Estado Civil o las del sistema de salud no pueden ser utilizadas para arrojar consecuencias negativas a la situación de la población desplazada que pretenda la inscripción en el RUV

91. Esta Corte ha examinado en repetidas ocasiones casos en los cuales Acción Social ha negado la inscripción en el RUPD a causa de las consultas a las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que arrojan como resultado la inscripción de la cédula de la declarante o de alguno de sus familiares que componen el núcleo que fue desplazado, en un sitio diferente al municipio expulsor<sup>84</sup>. Debido a la pertinencia en el asunto que se examina, se analizará este supuesto.

92. El Decreto 1010 de 2000 establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y fija las funciones de sus dependencias. En su artículo 4 reseña la misión de la Registraduría en los siguientes términos:

“Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, (...) garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.”<sup>85</sup>

93. Así las cosas, la función de entregar información acerca del censo electoral le corresponde única y exclusivamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad competente para administrar e interpretar el contenido de las bases de datos y para responder las solicitudes sobre el estado actual del censo electoral para los ciudadanos. En el caso de presentarse algún tipo de duda o confusión con la consulta realizada, es este organismo al que le corresponde disiparla o interpretar la situación electoral de las personas.

94. La Corte Constitucional, en sentencia T-447 de 2010, precisó que no es viable extraer la ubicación de una persona solo en función del censo electoral, teniendo en cuenta que “se pueden presentar situaciones de movilidad al interior del territorio nacional, alterando el sitio de sufragio” y que, “tales motivos exigen el análisis de cada caso concreto que indiscutiblemente no puede arrojarse la consulta a una base de datos”.

95. Igualmente, en esa ocasión se dejó claro que las consultas en las bases de datos no pueden ser utilizadas para arrojar consecuencias negativas a la situación de los desplazados internos que pretendan la inscripción en el RUPD. Por esta razón, el análisis de la información allí contenida debe ir acompañado de otros factores que evidencien plena certeza de la ubicación, si se pretende alegar falta de conexidad entre el lugar de votación y la residencia.

96. Por otro lado, en varias ocasiones la Corte ha examinado eventos en los que Acción Social utilizó la encuesta del SISBEN<sup>86</sup> como argumento para negar la inscripción en el RUPD, y estableció que, fuera de ser un argumento rebatible, no es hecho suficiente para adoptar una decisión negativa. Sobre el particular, en la sentencia T-1076 de 2005 esta Corte sostuvo que la aplicación de la encuesta SISBEN, como etapa previa a la concesión de beneficios a la población marginada, no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a los programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia humanitaria a la población desplazada.

98. De forma análoga, en el presente caso, Acción Social estimó que la declaración realizada por la señora Molano Restrepo resultaba contraria a la verdad, toda vez que, tras realizar la consulta en la base de datos del FOSYGA se pudo determinar que ella estaba registrada como afiliada en salud a ECOOPS EPS en el régimen subsidiado, como cabeza de hogar en el municipio de Algeciras, Huila, pese a que afirmaba residir en el corregimiento de Santa Ana Ramos, vereda Palmar del municipio de Puerto Rico, Caquetá.

99. Conforme a los parámetros expuestos anteriormente, aplicables al caso en cuestión, la Sala concluye que, en cuanto a la inscripción en el RUPD, el análisis de las declaraciones sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe fundarse en el principio de la buena fe de quien declara. Por ende, es tarea de Acción Social -hoy UARIV- desvirtuar las afirmaciones allí contenidas en virtud de la inversión de la carga de la prueba que opera en estos casos.

100. En consecuencia, en caso de existir duda sobre las declaraciones, se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material probatorio la negativa a la inscripción en el RUPD -hoy RUV-. Dado que se trata del instrumento que permite identificar a los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, sus pronunciamientos

sobre el reconocimiento del registro deben ser responsables y acertados para cada caso en particular.

101. Con relación a los indicios a los cuales comúnmente ha recurrido Acción Social para efectos de negar la inscripción de los declarantes con fundamento en la falta a la verdad en la declaración, esta Corporación reitera que, (i) ni las consultas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyos resultados arrojen que el documento de identidad está inscrito en el censo electoral de un municipio diferente al cual ocurrieron los hechos de desplazamiento, (ii) ni el resultado obtenido por la aplicación de la encuesta del SISBEN en el cual el declarante o su núcleo familia registren como beneficiarios en un municipio diferente del que declararon ser expulsados, pueden entenderse como plenas pruebas que tengan la entidad de negar la inscripción en el RUPD. Además, ateniéndose a los hechos del caso concreto, tampoco resulta de recibo el argumento según el cual la consulta en la base de datos del otrora FOSYGA permitiría negar la inscripción en el registro, tras encontrar que la declarante se encuentra afiliada a una sede municipal de la EPS distinta de la ubicación de la cual salió desplazada.

### 5.3. La tutela como mecanismo para definir la inclusión en el RUPD, hoy RUV

102. Esta Corporación ha reiterado<sup>88</sup> que la acción de tutela permite obtener la inscripción o la revisión de la resolución que define la inclusión en el RUV (antes RUPD) cuando se verifique que la Unidad para las Víctimas (antes Acción Social) dentro de su actuación:

“(i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; (iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”<sup>89</sup>.

103. Por lo anterior, la Corte ha considerado, en general, que las víctimas no deben asumir

una carga probatoria exhaustiva en relación con los hechos declarados<sup>90</sup>. Así, en el Auto 206 de 2017<sup>91</sup>, este Tribunal encontró que las autoridades administrativas imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas cuando “la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca ‘llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos’, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante.”

104. En este sentido, la Corte ha manifestado que una de las formas en que se proyecta el principio de buena fe es a través de la inversión de la carga de la prueba, por tanto, corresponde al Estado y no a la persona víctima del conflicto demostrar que sus afirmaciones y declaraciones no coinciden con la verdad. <sup>92</sup> Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que, en los casos de duda, en aplicación de los principios de buena fe y el principio pro personae, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado. Así mismo, según lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011<sup>93</sup>, se presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la inversión de la carga de la prueba pues será la UARIV quien deberá probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los peticionarios. Lo anterior, por cuanto el Estado tiene el deber de garantizar una atención prioritaria a las víctimas del conflicto armado debido a su especial situación de vulnerabilidad, no obstante, dicho deber deja de subsistir cuando se demuestra que la información brindada por quien manifiesta ser víctima es contraria a la realidad<sup>94</sup>.

105. En consonancia con lo anterior, diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional han revisado fallos de tutela adoptados en procesos en los que los accionantes se encontraban inconformes con las decisiones administrativas de la Unidad para las Víctimas que les negaban la inclusión en el RUV. En varios de los casos analizados las salas advirtieron problemas relacionados con la motivación de los actos administrativos y el desconocimiento de los principios de la carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, por lo que ordenaron la inclusión directa en el Registro o la expedición de un nuevo acto administrativo bajo estrictos parámetros de apreciación de los hechos<sup>95</sup>.

106. Ahora bien, se reitera que, de acuerdo con el marco jurídico y la jurisprudencia constitucional, el RUV es una herramienta en donde la inscripción no tiene efectos constitutivos de la calidad de víctima por ser un acto meramente declarativo. Además, debe contribuir a la verdad y a la reconstrucción de la memoria histórica; y permite, entre otras, la identificación de los destinatarios de las medidas de asistencia, atención y reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011.

107. En suma, dentro del proceso de verificación de los hechos victimizantes objeto de las solicitudes de inclusión en el RUPD, Acción Social debía valorar la información contenida en la solicitud de registro, así como la recaudada a través de otros medios, teniendo en cuenta los principios constitucionales de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad.

108. Esta Corte ha sido enfática en afirmar que, para efectos de valorar la declaración del actor, la entidad debe desvirtuar aquellos hechos referentes al desplazamiento como tal y no situaciones que se generen en torno la condición del accionante y su familia. Por ejemplo, el hecho de que la inscripción de la cédula de ciudadanía de la actora y la afiliación a salud se encuentren en un municipio diferente del cual se alegó el desplazamiento, no desvirtúa propiamente los elementos fácticos que generaron el desplazamiento forzado.

109. La sentencia T-821 de 2007 estableció que, si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios. En efecto, a juicio de la Corte “las contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1° del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 (...), según el cual, la no inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error”<sup>96</sup>.

110. Bajo este entendido, las imprecisiones, contradicciones o ficciones detectadas en la declaración solo son relevantes si de ellas es posible deducir, con certeza, que la persona no



se encuentra en situación de desplazamiento forzado. En los casos restantes, el funcionario debe limitarse a advertirle a la persona sobre las eventuales consecuencias que contrae faltar a la verdad y tomar nota de las razones que obligaron a la persona declarante a incurrir en esta conducta.

## 1. El derecho al debido proceso administrativo y la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Reiteración de jurisprudencia<sup>97</sup>

111. Para garantizar a las partes o a terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad administrativa, el legislador estableció las diversas formas de notificación aplicables a cada una de las clases de acto administrativo referidas. La Corte ha resaltado en numerosas providencias la importancia del trámite de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Al respecto, ha señalado:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria”<sup>98</sup>.

112. Es así como la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr

los términos de los recursos y de las acciones procedentes<sup>99</sup>.

113. Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtirse el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo con las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.

114. Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad<sup>100</sup>. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo,<sup>101</sup>.

115. De igual forma, poner en conocimiento los actos administrativos a través de actuaciones como la notificación, es una manifestación del principio de publicidad, el cual incide en la eficacia de las decisiones administrativas al definir la oponibilidad para los interesados y el momento desde el cual es posible controvertirlas<sup>102</sup>. En ese sentido, ha explicado esta corporación:

“La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones<sup>103</sup>, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal”<sup>104</sup>.

116. Lo anterior significa que, si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas. Así lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 72<sup>105</sup>, donde el legislador prevé que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión.

117. En suma, el derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretenden poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción.

1. El caso concreto: la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad, al derecho de petición y al Registro Único de Víctimas

#### 7.1. Sobre la aplicabilidad de la Ley 387 de 1997 y de la Ley 1448 de 2011

118. Como parte de sus pretensiones, la accionante solicita que se ordene a la UARIV “[a]delantar TODAS las acciones necesarias que permitan a mi representada MARY LUZ MOLANO RESTREPO y su núcleo familiar acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 387 de 1997 vigente para la época de los hechos.” No obstante, se debe precisar que tanto la Ley 387 de 1997 como la Ley 1448 de 2011 resultan aplicables al presente caso.

La primera de estas normas se encontraba vigente en el momento en que ocurrió el desplazamiento forzado que sufrieron la accionante y sus hijos en 2010. Igualmente, en el momento en que se emitió la resolución que negaba la inclusión en el registro, había entrado en vigor la Ley 1448 de 2011 que, adicionalmente, introdujo una definición de víctima en su artículo 3º que extendió sus efectos sobre “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”<sup>106</sup> (Énfasis agregado).

119. Con respecto a su aplicabilidad, el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011<sup>107</sup> establece que “[l]a atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten. Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes” 108. (Énfasis agregado). En su análisis de constitucionalidad, la Corte estableció lo siguiente:

“[...] si debiera entenderse derogada o de otra forma modificado el contenido de la Ley 387 de 1997 como consecuencia de las diferencias existentes entre ella y la nueva Ley 1448 de 2011, que pese a regular una situación de doble victimización contiene un tratamiento más incipiente y mucho menos amplio de este grave fenómeno, ello supondría un menor grado de protección y cobertura al previamente disponible en beneficio de las personas víctimas del desplazamiento forzado. Este escenario, además de implicar visible contrasentido, así como infracción al deber que el legislador tiene de no agravar con sus acciones las situaciones que han sido definidas como estados de cosas inconstitucionales, traería consigo la parcial desatención por parte del Estado colombiano de importantes compromisos a su cargo, atinentes a la protección de los derechos de estas personas, la mayoría de los cuales han sido además reconocidos por la Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad. [...]”<sup>109</sup>.

120. En consecuencia, la Corte recalcó que la Ley 387 de 1997 continúa plenamente vigente y que debe ser aplicada al caso de todas aquellas personas víctimas de desplazamiento forzado que no puedan acceder a los beneficios desarrollados por la Ley 1448 de 2011. Además, mediante sentencia C-781 de 2012 advirtió que la definición contenida en el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 no podrá ser impedimento para que se continúe protegiendo a todas las víctimas de desplazamiento contempladas en la anterior normatividad. En el mismo sentido, dispuso que la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado.

121. Es importante recordar que la inclusión en el RUV de la población desplazada no se restringe a las víctimas del conflicto armado interno; se debe realizar también en aquellos

casos en los cuales las personas son afectadas por “situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado”, según fue señalado en el Auto 119 de 2013<sup>110</sup>. Esa diferencia en el registro exige una actuación especialmente diligente por parte de la Unidad para las Víctimas, debido a que tiene consecuencias directas sobre los derechos reconocidos a esta población. Así, mientras las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a medidas de asistencia, atención y protección, en los términos de la Ley 387 de 1997, aquellas afectadas por el conflicto armado interno en los términos de la Ley 1448 de 2011 tienen derecho también a la verdad, a la justicia y a la reparación<sup>111</sup>. En palabras de la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004:

“Para efectos del primer entramado de derechos relativos al cumplimiento de los deberes de asistencia, atención y protección, ateniendo a su condición de población desplazada, es indiferente que el desplazamiento se presente con ocasión del conflicto armado, la calidad del actor o su modo de operar. Para el segundo entramado de derechos, la Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, se tiene que establecer la conexión, cercana y suficiente con el conflicto armado interno al tratarse de una situación de justicia transicional, para que ese segmento quede cobijado por el marco previsto en la Ley 1448. Lo anterior, salvo que la misma Ley 1448 haya admitido un tratamiento más amplio respecto de ciertas víctimas y hechos victimizantes, como ocurre con las presunciones de despojo que consagra el artículo 77 de la misma ley. La práctica inconstitucional de la Dirección de Registro consiste en hacer depender el primer conjunto de derechos del segundo conjunto, pues en el momento de decidir acerca de la inscripción en el Registro Único de Víctimas se excluyen aquellas personas desplazadas que no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado, como se ejemplificó con los casos en los que intervienen las BACRIM al considerarlas actores de la delincuencia común”.

122. Por lo tanto, la accionante y los miembros de su hogar que sufrieron los hechos victimizantes ocurridos en mayo de 2011, son víctimas de desplazamiento forzado y como tal, se encuentran amparadas por la Ley 387 de 1997. No obstante, de manera complementaria, en cuanto víctimas del conflicto armado interno en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011, también tienen derecho a las medidas de verdad,

justicia y reparación integral que allí se reconocen.

1. Vulneración del debido proceso administrativo y el derecho a la igualdad al resolver sobre la inclusión en el RUV

123. Mediante Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>112</sup> resolvió no incluir a la accionante y sus hijos en el entonces Registro Único de Población Desplazada, por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, con fundamento en que la declaración presentada por ella el 26 de mayo de 2011 resultaba “contraria a la verdad”. No obstante, el análisis de este acto administrativo permite evidenciar, que, en su actuación, la entidad demandada no se sujetó a los principios de buena fe y favorabilidad, ni respetó la obligación de invertir la carga de la prueba a la hora de motivar su negativa.

124. Así, el acto administrativo criticado afirma que, tras realizar la consulta en la base de datos del FOSYGA, Acción Social determinó que la accionante registraba como afiliada en salud a ECOOPS EPS, en el régimen subsidiado, como cabeza de hogar en el municipio de Algeciras, Huila. Además, aseveró que, al realizar la consulta al censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la declarante aparecía inscrita para votar en el municipio de Algeciras (Huila), mientras que ella afirmaba residir en el corregimiento de Santa Ana Ramos, vereda El Palmar del municipio de Puerto Rico, Caquetá.

125. A partir de lo anterior, Acción Social concluyó que “se desvirtúan las manifestaciones de la declarante y su grupo familiar sobre su presunta residencia en el corregimiento santa ana ramos (sic)... durante los últimos 23 años, ya que existe información que la vincula con municipios diferentes al denominado expulsor (...) Por consiguiente, se establece que la declarante y su grupo familiar no se encontraban en el lugar y en el momento de la ocurrencia de los hechos motivo del desplazamiento (...)”<sup>113</sup>.

126. No obstante lo afirmado por la Acción Social y sostenido posteriormente también por la UARIV, el acto administrativo no refleja un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos de contexto pertinentes y su relación específica con el caso concreto. Tampoco se circunscribe a una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros

hechos accidentales o accesorios. Antes bien, su razonamiento desconoce las dificultades propias de la movilidad y del acceso a servicios públicos en contextos rurales como el del municipio de Puerto Rico, Caquetá. Además, sus conclusiones no se ajustan a las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, por ejemplo, en relación con la presunción de la buena fe y la inversión de la carga de la prueba a favor de las víctimas.

127. Así mismo, las consideraciones realizadas tanto por Acción Social como por la Unidad para las Víctimas desconocen las funciones que le competen al realizar un análisis suficiente del contexto que, en el presente asunto, exigía determinar (i) si el hecho de que la accionante tuviera inscrita la cédula de ciudadanía para efectos electorales en el municipio de Algeciras y que, igualmente, fuera en ese municipio en donde estuviera afiliada al servicio de salud, constituían una razón suficiente para concluir que la accionante había “faltado a la verdad” al declarar ante el Ministerio Público en relación con el desplazamiento forzado sufrido el 13 de diciembre de 2010. Además, demandaba argumentar, (ii) por qué el estudio del caso de la demandante no arrojó las mismas conclusiones que el de sus familiares, que huyeron desplazados apenas unos meses antes, de la misma vereda y como consecuencia de la misma situación de contexto.

128. Sobre este último aspecto, por medio de las sentencias T-068 y T-169 de 2019 la Corte analizó si la Unidad para las Víctimas desconoció el derecho fundamental al debido proceso por negar la inclusión de los demandantes en el Registro Único de Víctimas a pesar de que, por el mismo hecho victimizante, había resuelto la inclusión de otros miembros de su familia y terceros afectados. En estas providencias se indicó que “la [Unidad para las Víctimas] como entidad estatal de orden nacional, tiene el deber constitucional de respetar el principio de igualdad en el ejercicio de sus funciones públicas. De ello se desprende que, sus actuaciones administrativas deben resolver con un mismo criterio, fundado en la Ley, los casos que comparten idénticas circunstancias de hecho. De lo contrario la Entidad transgrede el principio de igualdad al que está sujeta por mandato constitucional”<sup>114</sup>. En vista de lo anterior, la Corte indicó que se omitió un análisis de los elementos de contexto y la aplicación de los principios de buena fe, *pro personae* e *in dubio pro víctima*, los cuales habrían conducido a la inclusión de los accionantes en el RUV.

129. En contraste, las consideraciones expuestas tanto en la Resolución No.

201173001000563 de 17 de junio de 2011, como en las respuestas<sup>115</sup> dadas por la UARIV a la accionante, así como en sus intervenciones de instancia en el marco de la acción de tutela que ahora se revisa, parecieran desconocer no solo las labores de investigación y verificación que le correspondían, sino la carga de la prueba. Esta situación tiene repercusiones directas sobre población de especial protección constitucional, puesto que la señora Molano Restrepo tuvo que desplazarse forzosamente, en condición de mujer madre cabeza de hogar, de escasos recursos y además su hija María Alejandra padece una discapacidad auditiva y cognitiva.

#### 1. La vulneración del derecho fundamental de petición y la obligación de llevar a efecto diligentemente la notificación de las decisiones administrativas

130. Otra de las pretensiones de la accionante busca la tutela del derecho fundamental de petición y que para ello se le ordene a la entidad accionada “indicar con precisión y claridad si con [la] notificación enviada por la entidad accionada UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMAS (UARIV), al correo electrónico: rossyabogad@gmail.com, el día 06 de abril de 2021, se pretende agotar el trámite descrito en el art. 67 del código contencioso administrativo – (hoy art.71 y 72 del CPACA) frente a la resolución No. 201173001000563, para de esta forma proceder a interponer los recursos de Ley frente a la mencionada resolución, o sí, por el contrario, lo que está haciendo la entidad es poner en conocimiento de la suscrita la resolución de no inclusión, sin aportar prueba alguna de haberse respetado el debido proceso administrativo a mi representada, caso en el cual tampoco, se le estaría dando respuesta de fondo al derecho de petición presentado el día 14 de diciembre de 2020.”

131. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 12 de agosto de 2020, en respuesta al derecho de petición elevado por la accionante el 1 de julio de 2020, la UARIV le informó: “[u]sted se encuentra NO INCLUIDA desde el 17 de junio de 2011 por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, declarado bajo radicado SIPOD 1155543 en el marco normativo de la Ley 387 de 1997 decisión motivada mediante Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, la cual le fue notificada de forma personal el 07 de julio de 2011”. No obstante, la UARIV no remitió copia de la constancia de notificación, de manera que la



respuesta a la petición se dio de manera incompleta.

132. Posteriormente, en la contestación de la acción de tutela de primera instancia del 24 de septiembre de 2021<sup>116</sup>, la UARIV afirmó que la notificación del acto administrativo cuestionado se surtió el 6 de abril de 2021, cuando se envió al correo electrónico de la apoderada.

133. En virtud de lo anterior, la accionante elevó recurso de reposición y en subsidio apelación. Según informó la UARIV al magistrado sustanciador, el 24 de abril de 2022 dicho recurso se resolvió favorablemente para la recurrente, quien fue inscrita en el Registro.

134. No obstante, hasta la fecha, la accionante desconoce dicha decisión, debido a que la UARIV realizó la notificación por vía del edicto de que trata el artículo 45 del Decreto 01 de 1984, al parecer, utilizándola como medio principal y no subsidiario, dado que en el expediente no obra constancia de haber intentado, en primer lugar, la notificación personal<sup>117</sup>, ni aún una comunicación vía correo electrónico. Además, los espacios definidos por el edicto para dejar constancia de las fechas de fijación y desfijación están en blanco y este tampoco se encuentra firmado por el notificador.

135. De hecho, al presentar el recurso de reposición, la apoderada de la accionante señaló su correo electrónico como el medio más expedito para recibir notificaciones; vía a través de la cual remitió el recurso, cuando este se presentó durante el estado de emergencia sanitaria declarado con ocasión del Covid-19.

136. Así las cosas, estima la Sala que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, y, aunado a este, el derecho fundamental al debido proceso administrativo, por cuanto las respuestas dadas en relación con la forma en que aparentemente se surtió la notificación de la Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011 no han sido claras, precisas, congruentes ni consecuentes con lo solicitado y, por el contrario, se han dado de manera extemporánea, incompleta e incluso contradictoria y no han guardado la especial diligencia exigida a la entidad administradora del RUV, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen las víctimas del conflicto.

137. En tal sentido, la vulneración a los derechos de petición y debido proceso continúa y frente a ella no se da el hecho superado. No solo no se ha respondido de fondo a las

peticiones, sino que la Resolución de noviembre de 2021, de la que ha informado la UARIV en sede de revisión y que es favorable a la accionante, no le ha sido notificada.

## 1. Síntesis de la decisión

138. En síntesis, la Sala encuentra que tanto Acción Social en su momento, como la Unidad para las Víctimas, vulneraron los derechos fundamentales de la accionante y sus hijos María Alejandra y Edwarth Molano Restrepo al debido proceso administrativo, la igualdad, al derecho de petición y a la inscripción en el Registro Único de Víctimas (anteriormente Registro Único de Población Desplazada).

139. Los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso administrativo y a la inscripción en el Registro Único de Víctimas (y antes al RUPD) fueron vulnerados en tanto la parte accionada desconoció los principios de buena fe, favorabilidad y pro personae que devienen de la protección especial a la población desplazada. Además, desconoció las normas y reglas jurisprudenciales establecidas para valorar la declaración que presentan las víctimas de desplazamiento forzado ante el Ministerio Público. Así, arribó a una conclusión desfavorable para la demandante, tomando los indicios sobre su lugar de votación y de atención en salud como elementos concluyentes en contra de la veracidad de su testimonio, sin acudir a una investigación rigurosa de los elementos fácticos y de contexto propios del caso concreto. Igualmente, vulneró el derecho fundamental a la igualdad al negar la inscripción en el RUV de la accionante e incluir por hechos que tuvieron origen en el mismo contexto a sus padres y hermanos, lo que supuso un trato diferenciado sin justificación. No obstante, respecto de la inscripción, nos encontramos en este punto frente a un hecho superado, pues dicha inscripción tuvo lugar, si bien más de 10 años después de la ocurrencia de los hechos y la presentación de la declaración por la solicitante.

140. Finalmente, persiste la vulneración por parte de la demandada, quien pasó por alto su deber responder sustancialmente las peticiones y llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones. Al no ofrecer una respuesta de fondo, clara, precisa ni suficiente en relación con la forma en que dicha entidad entiende haber surtido la notificación de la Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, y, además, no haber notificado a la solicitante, de la decisión de inscripción en el Registro, a la fecha está

vulnerando sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

141. En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de instancia, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la inclusión de la accionante en el RUV y ordenará a la Unidad para las Víctimas responder de fondo las peticiones de la accionante y adelantar la notificación de la Resolución No 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021 en debida forma, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Responsabilidad Penal para Adolescentes del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué el 16 de noviembre de 2021, que revocó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Ibagué el 29 de septiembre de 2021. En su lugar, por las razones expuestas en esta providencia, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, en lo que se refiere a la inscripción en el RUV y, AMPARAR los derechos fundamentales de Mary Luz Molano Restrepo al debido proceso y de petición.

Segundo: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que responda de fondo las peticiones de la accionante y adelante en debida forma la notificación de la Resolución No 201173001000563R de 17 de noviembre de 2021, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: REITERAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el llamado a que, en lo sucesivo, motive adecuadamente las decisiones que resuelven sobre la inscripción en el RUV de las víctimas del conflicto y ADVERTIR sobre el deber de respetarles el derecho fundamental de petición, así como de aplicar de manera diligente la normativa que reglamenta la notificación de los actos administrativos de carácter

particular que afectan sus derechos.

Cuarto: LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La presente tutela fue seleccionada por medio del auto de 31 de enero de 2022, notificado el 14 de febrero del mismo año, y repartida para su revisión a la Sala Cuarta, la cual se configuró de conformidad con el Acuerdo 01 de 2021 por los magistrados firmantes.

2 La abogada Rosa Morales Medina, con Cédula de Ciudadanía No. 65.709.345 expedida en Espinal- Tolima, portadora de la T.P., No. 260110 del C.S.J, en calidad de representante legal de Asesorías y Consultorías Morales y Nieto S.A.S, persona jurídica identificada con NIT No. 901354665-5, con domicilio principal en la ciudad de Ibagué- Tolima.

3 Isauro Molano Suaza y María Fanny Restrepo Ruiz.

4 Yennifer, Mayerly, Disney, Yorferi, Jhon Hanner, Leonardo y Alex Neider Molano Restrepo. Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio

OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022. Archivo "SIPOD1155543.pfd". Folio 1.

5 Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022. Archivo "SIPOD1155543.pfd". Folios 1 a 7.

6 Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022. Archivo "OPTB0492022 Expediente T8529"

Dentro del núcleo familiar de la señora Molano Restrepo se encuentran tres hijos, dos de ellos menores de edad. Según declaró la señora Molano, su hija María Alejandra Molano, identificada con T.I. 1.076.983.312 padece una discapacidad auditiva y cognitiva. Así mismo, su hijo Edwarth Molano Restrepo, con CC. 1.006.419.462 padece una discapacidad visual<sup>7</sup>. Finalmente, se encuentra un tercer hijo, Jhoan Andrey Rojas Molano, con Registro Civil: 1104552173, que no había nacido cuando se produjo este desplazamiento.

8 Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022. Archivo "SIPOD1155543.pfd". Folio 1.

9 Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022. Archivo "SIPOD1155543.pfd". Folio 7.

10 Expediente digital T-8.529.270. Archivo "ESCRITODETUTELACONSUSANEXOScompressed.pdf". Folio 2.

11 Ibíd.

13 Mediante guía certificada como entrega efectiva por la empresa de mensajería Interrapidísimo No. 700037042249.

14 Declaración rendida con radicado No. 1155543. Se observa una posible confusión en las fechas, puesto que, según la Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011

proferida por Acción Social, el desplazamiento de la accionante habría ocurrido el 25 de mayo de 2011 y fue declarado por ella el 26 de mayo de 2011. No obstante, el desplazamiento de sus padres y de ocho de sus hermanos fue registrado en el RUV como ocurrido el 13 de diciembre de 2010.

15 Dentro del proceso de tutela con radicado No. 001 2020 00151.

16 Bajo radicado No. 73001310500420200014200. Expediente digital T-8.529.270. “1. 2-ESCRITODETUTELACONSUSANEXOScompressed.pdf” Folios 5 y 23. Se trata de un proceso de tutela previo al que ahora se analiza y que no es objeto de revisión en la presente decisión.

17 Tanto en el escrito de tutela como el de solicitud de revisión, la accionante señala que para poder acceder a los servicios de salud en el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá se requería una travesía de 18 a 22 horas a lomo de mula, mientras que para acceder a los servicios de salud en el municipio de Algeciras – Huila, el recorrido tarda 8 horas aproximadamente, y que esta situación es bien conocida por las autoridades. En relación con la inscripción de la cédula de la accionante en la Registraduría del municipio de Algeciras, la accionante indica que se le dio de alta para el ejercicio del derecho al voto en ese municipio, al haber expedido allí su documento de identidad, sin que de ello se derive que se tratara de su lugar de residencia.

18 Esta fue admitida el 14 de septiembre de 2021 por el Juzgado Segundo Penal de Circuito para Adolescentes Con Función de Conocimiento.

19 Se insiste en que estas fechas, según se presentan en el escrito de solicitud tutela, pueden ser imprecisas, puesto que, según la Resolución de Acción Social No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, el desplazamiento de la accionante ocurrió el 25 de mayo de 2011 y fue declarado por ella el 26 de mayo de 2011 ante la Procuraduría Provincial de Ibagué. Por su parte, según consta en la declaración de radicado SIPOD1155543, el desplazamiento de sus padres y de ocho de sus hermanos fue registrado en el RUPD como ocurrido el 13 de diciembre de 2010. Cfr. Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las víctimas al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022.

20 Expediente digital T-8.529.270. Carpeta “PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 2º”, Archivo “6.

RESPUESTA\_DE LA UARIV.pdf". Unidad para las Víctimas, contestación de la tutela de 24 de septiembre de 2021 (primera instancia), radicado No. 2021-00075-00 - 73001311800220210007100, COD LEX: 6173234. La Unidad para las Víctimas aportó como soportes de su contestación 1) La respuesta al derecho de petición de radicado No. 202172030733151 de fecha 24 de septiembre de 2021, 2) Comprobante de envío de radicado N° 202172030733151, 3) Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011, 4) Notificación Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

21 Ramón Alberto Rodríguez Andrade, Enrique Ardila Franco, Héctor Gabriel Camelo Ramírez, Katherine Lorena Mesa, Jhon Vladimir Martin Ramos, Gladys Celeide Prada Pardo, Junny Cristina Laserna Bula, Jhon Fredy Vargas Lozano, Beatriz Carmenza Ochoa Osorio, y Juan Guillermo Plata.

22 Expediente digital T-8.529.270. Carpeta "PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 2º", Archivo "6. RESPUESTA\_DE LA UARIV.pdf". Unidad para las Víctimas, contestación de la tutela de 24 de septiembre de 2021 (primera instancia), radicado No. 2021-00075-00 - 73001311800220210007100., COD LEX: 6173234, folio 2.

23 Ibíd., folio 3.

24 Juzgado Segundo Penal de Circuito de Adolescentes con Función de Conocimiento de Ibagué. Sentencia de primera instancia de 29 de septiembre de 2021, RAD. 73001-318-002-2021-00075-00, folio 12.

25 Expediente digital T-8.529.270. Unidad para las Víctimas. Escrito de impugnación de 4 de octubre de 2021, Código Lex: 6194241. La UARIV solicitó que se tuvieran como pruebas los siguientes documentos, que fueron anexados a la impugnación: 1) Comunicación de rad de salida 202172031401141 y su respectivo 2) comprobante de envío; 3) Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011 y 4) Notificación Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

26 Expediente digital T-8.529.270. Unidad para las Víctimas. Pronunciamiento de impugnación de tutela 2021-00075-01. (s.f)

27 Los correos de la accionada utilizados para el envío son

notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co y  
servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co, certificados como entrega exitosa  
correspondientes a las guías No. 361765901105 y 361766001105 expedidas por la empresa  
de mensajería PRONTO ENVIOS S.A

28 Expediente digital T-8.529.270. Escrito remitido el 1 de abril de 2022 a través del correo  
electrónico acmjuridicos@gmail.com, folio. 1.

29 Informó que el señor Isauro Molano es su padre, la señora María Fanny Restrepo Ruiz es  
su madre, mientras que Mayerly, Yennifer, Yorferi, Edilfer y Disney Molano Restrepo son sus  
hermanos.

Además, aportó copia de la Resolución No. 2517 de 26 de diciembre de 1991, por medio de  
la cual el INCORA resolvió adjudicar definitivamente el predio baldío denominado LA  
ESPERANZA al padre de la accionante, el señor Isauro Molano Suaza, con CC. 12.205.418 de  
Gigante, Huila. En la resolución consta que el predio LA ESPERANZA queda ubicado en “el  
paraje El Palmar, Inspección Santana Ramos, municipio de Puerto Rico, Depto. de Caquetá”,  
con una extensión de ochenta y siete (87) hectáreas y mil doscientos cincuenta (1.250)  
metros cuadrados.

30 *Ibíd.*, folio 3.

31 Mediante correo electrónico de 23 de marzo de 2022, Diana Gil C del Equipo de  
Radicación del Grupo de Gestión Administrativa y Documental confirmó la recepción del Auto  
de 22 de marzo, remitido por la Secretaría General de esta Corte a la Unidad para las  
Víctimas al correo notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co.

32 Expediente digital T-8.529.270. Unidad para las Víctimas. Radicado No: 20221109920011  
de 28.04.2022. Referencia: Oficio-OPTB-049/2022. Asunto: Intervención por solicitud de la  
Corte Constitucional mediante Oficio-OPTB- 049/2022.

33 Expediente digital T-8.529.270, carpeta SIPOD 1155543, archivo “Recurso.pdf”, folios 1 a  
6.

34 Unidad para las Víctimas. Resolución No. 201173001000563R de 17 de noviembre de  
2021.



35 Sobre este punto, tanto en el escrito de tutela como el de solicitud de revisión la accionante señala que para poder acceder a los servicios de salud en el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá se requería que la señora Mary Luz Molano se desplazara desde el corregimiento de Santa Ana Ramos hasta el pueblo en un tramo que exige una travesía de 18 a 22 horas a lomo de mula, mientras que para acceder a los servicios de salud en el municipio de Algeciras – Huila, el recorrido tarda 8 horas aproximadamente, situación que es bien conocida por las autoridades. Una situación similar se señala en relación con la inscripción de la cédula de la accionante en la Registraduría del municipio de Algeciras. Según indica la accionante, se le dio de alta para el ejercicio del derecho al voto al haber expedido su documento de identidad en ese municipio, sin que de ello se derive que fuera allí donde ejerciera ese derecho, ni que se tratara de su lugar de residencia.

36 Acción Social. Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011.

37 De conformidad con lo señalado en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011: ARTÍCULO 154. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.

PARÁGRAFO. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá operar los registros de población víctima a su cargo y existentes a la fecha de vigencia de la presente Ley, incluido el Registro Único de Población Desplazada, mientras se logra la interoperabilidad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas garantizando la integridad de los registros actuales de la información.

38 Esta Corporación ha sostenido que, “quien tenga la intención de actuar como representante judicial debe allegar el correspondiente poder, el cual, a la luz del precitado artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, se presume auténtico. A este respecto, la Corte ha insistido en que el apoderamiento judicial: 1) es un acto jurídico formal, por lo que se debe

realizar por escrito; 2) el “poder”, se presume auténtico; 3) el conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, de ahí que deba ser especial; y, 4) el apoderado sólo puede ser un profesional en derecho, habilitado con tarjeta profesional.” Sentencia SU-139 de 2021. MS: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

39 Cfr. Sentencia SU-139 de 2021. M.S. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

40 La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que “la razonabilidad del plazo para acudir al mecanismo constitucional no puede determinarse a priori, lo que se traduciría en la imposición de un término de caducidad o prescripción prohibido por el Artículo 86 de la Constitución, sino de conformidad con los hechos de cada caso concreto. En esta medida, surtido el análisis de las particularidades fácticas del asunto, el juez constitucional puede llegar a la conclusión de que una acción de tutela, que en principio parecería carente de inmediatez por haber sido interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, en realidad resulta procedente debido a las específicas circunstancias que rodean el asunto. Así, la jurisprudencia constitucional ha determinado algunos eventos -por supuesto no taxativos- en que esta situación se puede presentar.” Sentencia T-319 de 2021. M.S: Diana Fajardo Rivera.

41 Esta Corporación ha considerado razonable el lapso de 6 meses para cumplir con el requisito de inmediatez en la procedencia de las acciones de tutela interpuestas por víctimas de violencia, por ejemplo, en las sentencias T-163 de 2017. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-487 de 2017. M.S. Alberto Rojas Ríos; T-274 de 2018. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-010 de 2021. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

42 En ese sentido, la Sala Sexta de Revisión señaló que “el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda” (Sentencia T-584 de 2017).

43 Corte Constitucional, Sentencias T-192 de 2010, T-006 de 2014, T-692 de 2014, T-525 de 2014, T-573 de 2015, T-417 de 2016, T-301 de 2017, T-584 de 2017, T-227 de 2018 y T-274 de 2018, en las que esta Corporación ha sido enfática al advertir que tratándose de víctimas

de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción contencioso administrativa.

44 Corte Constitucional. Sentencia T-010 de 2021. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

45 Corte Constitucional, Sentencia T-290 de 2016. También pueden consultarse las Sentencias T-163 de 2017, T-301 de 2017, T-478 de 2017, T-584 de 2017 y T-333 de 2019, entre muchas otras.

46 El presente acápite, reitera, en particular, varios apartados de la Sentencia T-584 de 2019. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

47 T-070 de 2018, M.S. Alejandro Linares Cantillo.

48 T-085 de 2018, M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

49 T-085 de 2018, M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez, que a su vez cita la sentencia T-045 de 2008, M.S. Marco Gerardo Monroy Cabra.

50 Expediente digital T-8.529.270. Respuesta remitida por la Unidad para las Víctimas como contestación al Oficio OPTB-049/2022. Radicado 20221109920011 de 28 de abril de 2022.

51 Este aparte recoge la regulación vigente para junio de 2011 en relación con el marco legal y jurisprudencial para la inscripción en el RUPD y reitera los parámetros jurisprudenciales aplicables, desarrollados particularmente a partir de las sentencias T-821 de 2007, T-787 de 2008, T-215 de 2009, T-447 de 2010 y T-1064 de 2012.

52 Sentencia T-447 de 2010.

53 Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. “1.4.11. El Principio 20 consagra (1) el derecho de todo ser humano a ser reconocido como persona jurídica en todo lugar, y (2) la necesidad de que para hacer efectivo este derecho en cabeza

de las personas desplazadas, las autoridades competentes expidan todos los documentos que sean necesarios para el disfrute de sus derechos, tales como pasaportes, documentos de identificación personal, certificados de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, se especifica que las autoridades deberán facilitar la expedición de nuevos documentos, o la reposición de los documentos que se hayan perdido en el curso del desplazamiento, sin imponer para ello condiciones irrazonables, tales como exigir el retorno al área de residencia habitual para obtener los documentos requeridos. También (3) se especifica que existe igualdad de derechos entre hombres y mujeres para obtener los documentos necesarios en cuestión, así como para que se expida tal documentación con el nombre propio del solicitante.” Tomado del Anexo 3 a la sentencia T-025/04.

54 Al respecto ver: SU-1150/00, T-327/01, T-098/02, T-268/03, T-419/03 y T-602/03. En el anexo 3 a la sentencia T-025/04, se consideró, en relación con los Principios Rectores, que: “la importancia de este documento para el ordenamiento jurídico nacional, así como la naturaleza vinculante de algunas de las disposiciones de derecho internacional que se encuentran reflejadas e interpretadas en él (art. 93, C.P.), han sido resaltadas por la jurisprudencia de esta Corporación en sucesivas oportunidades. (...) Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad” (Énfasis fuera del texto).

55 Una descripción más detallada del procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada fue hecha por la Corte en la sentencia T-563/05 la cual dispuso: “De las disposiciones contenidas en las anteriores normas se concluye que el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUPD, es el que a continuación se explica: (i) La persona desplazada debe rendir una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su desplazamiento ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales o municipales, o cualquier despacho judicial. Dicha declaración debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. (ii) Una vez una de las anteriores autoridades recibe la declaración de quien solicita la inscripción, debe remitirla de inmediato a la Red de Solidaridad Social o a una de sus unidades territoriales, con el objeto de que se efectúe su estudio con miras al registro del solicitante. El incumplimiento de este deber acarrea responsabilidad disciplinaria. (iii) A partir del momento en que la autoridad autorizada para la inscripción recibe la declaración del desplazado, ésta

tiene 15 días hábiles para valorarla junto con otros datos y pruebas que tenga en su poder sobre los hechos señalados por aquél como causantes del desplazamiento. Una vez realizado este estudio, debe informar al peticionario si su inclusión en el RUPD fue aceptada, o las razones por las cuales fue rechazada. El acto administrativo que niega el registro debe notificarse y contra él proceden los recursos de la vía gubernativa.”

56 El artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 previó una serie de modificaciones respecto del procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la población víctima del desplazamiento forzado: “La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el RUPD. La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO 1o. Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

PARÁGRAFO 2o. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

PARÁGRAFO 3o. En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.”

58 Ver la sentencia T-1076 de 2005. M.S. Marco Gerardo Monroy Cabra.

59 Ver la sentencia T-227 de 1997. M.S. Alejandro Martínez Caballero.

60 Actualmente el RUPD se configuró al Registro Único de Víctimas -RUV- y se encuentra regulado por el Decreto 4800 de 2011 por medio del cual se reglamentó la Ley 1448 de 2011. El decreto mencionado estableció los mecanismos para la “adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales”. Ahora bien. El artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 define a las víctimas para los efectos de esa ley como “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

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

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

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

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

61 Al respecto la sentencia T-327 de 2001 expone: “Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contentivo del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y Ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”

62 “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. “1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

63 Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

64 Al respecto, la sentencia T-327 de 2001 señaló “(...) al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.”

65 Cfr. Sentencia T-025/04.

66 Ibíd.

67 Estas reglas son reiteradas a partir de la sentencia T-328 de 2007 en otras sentencias como la T-821 de 2007, T-787 de 2008, T-215 de 2009, T-447 de 2010 y T-1064 de 2012. Además, en la sentencia T-1076 de 2005 sobre esta misma cuestión dijo la Corte: “En cuanto se refiere al registro de una persona en el RUPD la Corte ha sostenido, específicamente, lo siguiente: (i) La interpretación favorable de las normas que regulan la materia permite sostener que la condición de desplazado forzado interno es una situación fáctica, que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el RUPD; (ii) las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales; (iii) la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, que en la mayoría de los casos les dificultan relatarlos con exactitud; y (iv) estas declaraciones están amparadas por la presunción de buena fe, lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria para desvirtuar los motivos expresados por el afectado.”.

68 Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras.



69 Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras.

70 Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: “si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción”. Sentencia T-563 de 2005.

71 Al respecto la Corte ha señalado: “es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.” Sentencia T-327 de 2001.

72 Al respecto dijo la Corte: “uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”. Sentencia T-327 de 2001.

73 Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas

mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta que: “(i) 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-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, 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 (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.”

74 Al respecto cabe recordar que en la sentencia C-047 de 2001 la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

75 Al respecto la Corte ha señalado: “(...) la valoración de los hechos que se declaran originadores del desplazamiento, debe hacerse a partir de la buena fe de quien lo declara. Si la solicitante manifestó que salió de la población en donde habitaba, por la llegada de grupos paramilitares, esto debe tomarse como cierto hasta tanto las mismas autoridades demuestren que no es así. La Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), cuenta con medios suficientes para verificar la situación social de los lugares de Colombia de donde manifiestan los declarantes que fueron desplazados, así como las fechas en que ello supuestamente ocurrió. Además, pueden también determinar sumariamente los lugares del país en donde tienen influencia los actores armados.” Sentencia T-458 de 2006.

76 Ver la sentencia T-086 de 2006 donde la Corte precisó: “A la Corte en esta oportunidad, no le queda más que censurar categóricamente la conducta asumida por los funcionarios de (...) la Red de Solidaridad Social, quienes ante las posibles incoherencias presentes en la declaración (que, por cierto, la Sala no alcanza a detectar) se limitaron a expedir unas resoluciones confusas que, sin duda, no tienen la suficiente entidad para negar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada (...) En efecto, esta entidad se limitó a indicar, sin ninguna explicación, que los hechos no eran cobijados por la Ley 387 sino más bien, se ajustaban a los beneficios previstos en la Ley 418 de 1997, es decir, a la actora se le consideró como víctima del conflicto armado pero –paradójicamente- se le negó el status de desplazada por la violencia. Pues bien, agregado a este contrasentido, la Red olvidó que era su deber, conforme a los artículos 12 y 13 de la Constitución Política y el principio de buena fe, cotejar los hechos denunciados, comprobar plenamente que esta persona no tenía la calidad de desplazada y, en todo caso, dejarlo claramente consignado en las respectivas Resoluciones.”

77 Ver la sentencia T-563 de 2005 donde este Tribunal, en un caso donde la autoridad competente extravió la declaración efectuada por la persona desplazada, estableció: “la Red de Solidaridad no puede trasladar los efectos de las omisiones de las autoridades encargadas de tomar las declaraciones y de efectuar la inscripción de las víctimas del desplazamientos en el RUPD, a estos últimos, sino que su obligación es remediar la situación y brindar una respuesta oportuna a las solicitudes de los desplazados.”

78 Ver la sentencia T-1076 de 2005 donde esta Corporación sostuvo “las exigencias procedimentales para esa inscripción sólo pueden ser aquellas expresamente fijadas en la ley, sin que los funcionarios encargados de esa labor estén facultados para exigir requisitos adicionales (...)”

79 En este sentido la Corte señaló en la sentencia T-740 de 2004: “Para la Sala, el estado de desplazamiento (...) se encuentra demostrado con las distintas declaraciones rendidas por él ante los jueces de tutela. Ese estado material no puede ser desconocido argumentando el carácter extemporáneo de la solicitud de inscripción en el registro nacional de población desplazada pues tal condición no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento. Por lo tanto, esa es una razón sustancialmente insuficiente para negarle la inscripción y para desvincularlo de los programas de protección

dispuestos para tal protección.”

80 Ver la sentencia T-1094 de 2004 donde la Corte indicó “(...) [L]as contradicciones en lo dicho por una persona desplazada no tienen ineludiblemente como consecuencia perder la atención a la que se tiene derecho como desplazado, a no ser que se compruebe que el sujeto no es en realidad desplazado. Es en este sentido que ha de interpretarse el numeral 1º del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000 citado por la Red de Solidaridad Social, según el cual, la no inscripción procede cuando “la declaración resulte contraria a la verdad”. La verdad a que se refiere la norma es el hecho mismo del desplazamiento, y no cualquier elemento de la declaración sobre hechos distintos que puedan sugerir alguna inconsistencia o error. Ahora bien, con el fin de establecer si las inconsistencias presentadas en una declaración llevan a concluir que el desplazamiento alegado no tuvo lugar, las autoridades tienen la posibilidad de contrastar la versión del solicitante con una amplia gama de indicios sobre el hecho mismo del desplazamiento.”

81 Al respecto ver la sentencia T-1076 de 2005 donde la Corte precisó lo siguiente: “La aplicación de la encuesta SISBEN (...) no puede convertirse en un instrumento para negar el acceso a otros programas a favor de las personas en condiciones de debilidad manifiesta, como lo es la asistencia Humanitaria a la población desplazada.”

82 La Corte ha sostenido que: “La Red ha desconocido el mandato de presunción de buena fe que deriva del artículo 83 de la Carta y que ha sido desarrollado por esta Corporación en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado, por cuanto no ha dado valor a la certificación que (...) aportó sobre la declaración que realizó en el año 2000 sobre los hechos que dieron lugar a su huida junto con su familia”. Ver: sentencias T-563 de 2005, T-441 de 2012, T-076 de 2013.

83 Ver la sentencia T-328 de 2007, entre otras.

84 Ver las sentencias T-787 de 2008, T-215 de 2009 y T-447 de 2010.

85 Así mismo, en su artículo 5 se refiere concretamente a las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así:

“Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

18. Responder las solicitudes de personas naturales o jurídicas y organismos de seguridad del Estado o de la rama judicial en cuanto a identificación, identificación de necrodactilias y demás requerimientos, de acuerdo a la normatividad vigente, teniendo como soporte la información contenida en las bases de datos de registro civil y el sistema de identificación.

20. Atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios para el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar.”

86 Ver, entre otras, las sentencias T-1076 de 2005, T-787 de 2008, T-215 de 2009, T-447 de 2010, T-1064 de 2012.

87 Corte Constitucional. Sentencia T-328 de 2007.

88 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007. En esa oportunidad la Sala Tercera de Revisión sintetizó las hipótesis en las que es procedente ordenar la inscripción en el RUV o la revisión de la declaración rendida para la inclusión en el registro. Lo anterior se reiteró en las sentencias T-630 de 2007, T-156 de 2008, T-1134 de 2008, T-582 de 2011, T-087 de 2014, T-112 de 2015, T-301 de 2017, T-584 de 2017, T-227 de 2018, T-274 de 2018 y SU-599 de 2019.

89 Sentencia T-328 de 2007. M.S. Jaime Córdoba Triviño.

90 Sentencia T-069 de 2021. MS: Diana Fajardo Rivera.

91 MS: Gloria Stella Ortiz Delgado.

92 La Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado es el Estado quien tiene la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad. Por ejemplo, en Sentencia T-563 de 2005. M.S Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte indicó algunas pautas que deben guiar la valoración de las declaraciones de quienes solicitan la inscripción en el Registro Único de Víctimas (Antes Registro Único de Población Desplazada). En aquella oportunidad sostuvo: “en primer lugar, debe presumirse la buena fe de los

peticionarios, no sólo en virtud del artículo 83 de la Carta, sino en atención a los factores antes citados, lo cual conlleva un desplazamiento de la carga de la prueba hacia la dependencia de la Red encargada del registro. En segundo lugar, ha indicado que en caso de duda sobre la veracidad de los hechos declarados, debe favorecerse al desplazado, sin perjuicio de que una vez que se le ha comenzado a brindar asistencia se revise su caso y se tomen las medidas que correspondan. Para terminar, ha afirmado que la Red no puede negar la inscripción de una persona en el RUPD por el simple hecho de encontrar contradicciones en sus declaraciones. En estos eventos, la Corte ha señalado que, en tanto se invierte la carga de la prueba, le corresponde a la Red probar que las declaraciones del peticionario son falsas, de manera que sin tal prueba no puede negar el registro y la entrega de las ayudas. Por último y en concordancia con lo anterior, si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción. En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración.”

93 Ley 1448 de 2011. “ARTÍCULO 5o. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley”.

94 Sentencia 142 de 2017. M.S. María Victoria Calle Correa.

95 No existe un criterio unificado en relación con el remedio constitucional que se debe adoptar, debido a que, en algunas oportunidades, se ha impartido la orden de inscripción del solicitante en el RUV, mientras que en otras se ha dispuesto la realización de una nueva

valoración por parte de la Unidad para las Víctimas. Pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-006 de 2014, T-064 de 2014, T-087 de 2014, T-517 de 2014, T-112 de 2015, T-556 de 2015, T-417 de 2016, T-299 de 2018 y T-342 de 2018. Con todo, en la Sentencia T-133 de 2019, la Sala Octava de Revisión fijó unas reglas generales que pueden ser tenidas en cuenta al momento de elegir la orden a impartir, con la finalidad de armonizar las competencias asignadas a la Unidad como ejecutora de la política pública en materia de víctimas.

96 Sentencia T-787 de 2008. M.S. Jaime Córdoba Triviño.

97 El presente acápite, reitera, en particular, varios apartados de las sentencias T-067 de 2020 y T-010 de 2021 “El derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV”. M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

99 Sentencia T-210 de 2010.

100 Sentencia T-1263 de 2001.

101 Ibíd.

102 Sentencia C-035 de 2014.

103 Sentencias C-980 de 2010, C-929 de 2005 y C-957 de 1999.

104 Sentencia C-012 de 2013.

105 ARTÍCULO 72. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales. Una previsión en sentido análogo se encontraba en el artículo 48 del Decreto 01 de 1984 entonces vigente.

106 Artículo 3, Ley 1448 de 2011.

107 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

108 El texto tachado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la

Sentencia C-280 de 2013, mientras que el resto de texto de este inciso se declaró exequible en la misma sentencia.

109 Sentencia C-280 de 2013. M.S. Nilson Pinilla Pinilla.

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

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

112 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.



Resolución No. 201173001000563 de 17 de junio de 2011. Cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 4802 de 2011, a partir de su entrada en vigencia, se entiende que “todas las referencias que hagan las disposiciones vigentes a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, relacionados con atención a víctimas de la violencia y atención a la población desplazada, debe entenderse referidas a la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas.”

113 Sobre este punto, tanto en el escrito de tutela como el de solicitud de revisión la accionante señala que para poder acceder a los servicios de salud en el municipio de San Vicente del Caguán-Caquetá se requería que la señora Mary Luz Molano se desplazara desde el corregimiento de Santa Ana Ramos hasta el pueblo en un tramo que exige una travesía de 18 a 22 horas a lomo de mula, mientras que para acceder a los servicios de salud en el municipio de Algeciras – Huila, el recorrido tarda 8 horas aproximadamente, situación que es bien conocida por las autoridades. Una situación similar se señala en relación con la inscripción de la cédula de la accionante en la Registraduría del municipio de Algeciras. Según indica la accionante, se le dio de alta para el ejercicio del derecho al voto al haber expedido su documento de identidad en ese municipio, sin que de ello se derive que fuera allí donde ejerciera ese derecho, ni que se tratara de su lugar de residencia.

114 Sentencia T-068 de 2019. M.S. Diana Fajardo Rivera.

115 Expediente digital T-8.529.270. Unidad para las Víctimas. Radicado No. 2021-00075-00 – 73001311800220210007100, respuesta de 24 de septiembre de 2021.

116 Expediente digital T-8.529.270. Carpeta “PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 2º”, Archivo “6. RESPUESTA\_DE LA UARIV.pdf”. Unidad para las Víctimas, contestación de la tutela de 24 de septiembre de 2021 (primera instancia), radicado No. 2021-00075-00 – 73001311800220210007100, COD LEX: 6173234.

117 Expediente digital T-8.529.270. Unidad para las Víctimas. Radicado No: 20221109920011 de 28.04.2022. Referencia: Oficio-OPTB-049/2022. Asunto: Intervención por solicitud de la Corte Constitucional mediante Oficio-OPTB- 049/2022.