

T-364-15

Sentencia T-364/15

(Bogotá D.C., Junio 12)

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Alcance de la calidad de víctima, según art. 3 ley 1448/11

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Vulneración por la negativa de incluir al accionante, por ser una víctima del narcoterrorismo y no del conflicto armado

DEFINICION DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Jurisprudencia constitucional y normatividad aplicable

Las sentencias de la Corte Constitucional definieron que a la luz de la Ley 1448 de 2011 son víctimas todas las personas que de manera individual o colectiva, hayan sufrido un (i) daño real, específico y concreto, (ii) cualquiera que haya sido el delito que lo ocasionó, siempre y cuando se trate (iii) de hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985. Contrario sensu, mencionó que no son víctimas las personas que sean miembros de grupos al margen de la ley, salvo cuando se trate de niños, niñas o adolescentes que hayan sido reclutados forzosamente. Igualmente, estableció que el hecho que una persona no sea considerado víctima para los efectos de la aplicación de la mencionada ley, no implica que ésta no pueda acreditar tal condición en el marco de un proceso penal, pues la norma no niega la condición de víctima sino que crea especiales mecanismos de asistencia y reparación para las víctimas de grupos al margen de la ley.

VICTIMAS DE DELINCUENCIA COMUN EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Aplicación del principio de favorabilidad para medidas de atención, asistencia y reparación

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS CONTENIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima de desplazamiento para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección

CONFLICTO ARMADO INTERNO Y SU RELACION CON EL NARCOTERRORISMO

El Estado colombiano ha previsto mecanismos de asistencia humanitaria para las víctimas de atentados terroristas, que igual no implica la aceptación de responsabilidad del Estado de los hechos. Por otro lado, se puede evidenciar una relación existente entre el narcotráfico, el conflicto armado y los atentados terroristas perpetrados en la década de los ochenta, pues aquellos tenían un fin político, fueron organizados con diferentes mandos de control y su modo de operar pretendía sembrar el pánico en la población civil, por medio de actos como el secuestro, bombas, homicidios, entre otros, que derivó en el padecimiento de miles de personas que sufrieron daños en su vida, integridad física o salud y a quienes el Estado les debe reconocer su calidad de víctima y hacerlos acreedores de medidas de reparación, justicia y verdad.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y A LA REPARACION INTEGRAL DE VICTIMA DE ATENTADO TERRORISTA-Orden para decidir sobre la inclusión en el RUV, según lo dispuesto por la Sala de Seguimiento T-025-04 y el auto 119-13

Referencia: Expediente T-4.798.744.

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia del 8 de octubre de 2014 proferida por el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá que confirmó la sentencia del Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, del 18 de septiembre de 2014, que declaró improcedente la acción de tutela.

Accionante: Rafael Jiménez Melo.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Demanda de tutela[1].

#### 1.1. Elementos y pretensión.

##### 1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Petición, debido proceso, salud, vida y dignidad

humana.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La negativa de la UARIV de incluir al accionante en el Registro Único de Víctimas, por ser una víctima del narcoterrorismo y no del conflicto armado.

1.1.3. Pretensión. Ordenar a la entidad accionada que lo incluya en el Registro Único de Víctimas y otorgue las demás medidas previstas para la reparación, asistencia y atención a las que tiene derecho por ser víctima de la violencia.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El señor Rafael Jiménez, de 74 años[2], fue certificado como víctima del atentado terrorista dirigido contra el DAS, el 6 de diciembre de 1989, por la Fiscalía 8 Especializada -Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario[3].

1.2.2. El 6 de junio de 2012 declaró ante la Personería de Bogotá, haber sido víctima del mencionado atentado que le derivó en un trauma craneoencefálico y conllevó a un “síndrome motor derecho, hombro congelado, hemianopsia derecha, síndrome afásico,”[4] con pérdida de capacidad laboral del 30.10%[5].

1.2.3. El 24 de diciembre de 2012[6], por medio de Resolución No. 2013-28764, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) decidió no incluir al accionante en el Registro Único de Víctimas, al considerar que el hecho victimizante no se encontraba dentro de los parámetros establecidos en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año. Motivó la decisión en que al verificar el contexto y las fuentes informativas, el atentado terrorista fue perpetrado por el cartel de Medellín, es decir, por el narcoterrorismo y no por grupos armados al margen de la ley.

1.2.4. El 30 de abril de 2013 el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación[7], al no obtener respuesta, presentó una acción de tutela. Mediante fallo del 30 de agosto de 2013, el Juzgado Cuarenta Civil del Circuito de Bogotá, concedió el amparo del derecho de petición y ordenó a la UARIV resolver de fondo los recursos interpuestos[8].

1.2.5. Mediante Resolución No. 2013-28764R del 30 de diciembre de 2013 la UARIV resolvió

confirmar la decisión de no inclusión en el RUV.

1.2.6. Por medio de Resolución No. 1218 del 28 de mayo de 2014[9], la UARIV resolvió la apelación y decidió confirmar la decisión de no incluir al señor Jiménez en el Registro Único de Víctimas, reiterando que el hecho victimizante fue un atentado terrorista, pues “corresponde al escenario de guerra declarada por Pablo Escobar que en todo momento ha sido identificado como un delincuente que siempre se dedicó a sus actividades ilícitas de narcotráfico”.

1.2.7. Sostuvo el accionante que la UARIV vulnera sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, salud, vida y dignidad humana, al desconocer que es una víctima de la violencia que derivó en permanentes problemas físicos, económicos y psicológicos que le impidieron seguir una vida normal y lo limitaron físicamente para desempeñar su trabajo como mecánico. Señaló que en las resoluciones en las que la UARIV negó el Registro Único de Víctimas, no fueron motivadas razonablemente, son “incompletas, existe una falta de apreciación probatoria y desconoce el precedente de la Corte Constitucional en materia del alcance de la calidad de víctima”.

## 2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[10]. La jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que a la luz de la Ley 1448 de 2011, la entidad encargada de cumplir con las obligaciones impuestas por el artículo 3º, para adoptar políticas para la atención y reparación a las víctimas de la violencia, es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2.2. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.[11] El Subdirector Distrital de defensa y prevención del daño antijurídico de la Secretaría General de la Alcaldía informó que a raíz del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 se estableció en cabeza de las entidades territoriales la obligación de diseñar e implementar programas de atención, protección y reparación integral a las víctimas. Como consecuencia de lo anterior, se profirió el Decreto 059 de 2012 que otorga a la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación la función de “formular, coordinar, articular y ejecutar el Programa Distrital de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas que arriban a Bogotá”[12].

Respecto a la situación del señor Rafael Jiménez, informó que se encuentra registrado en el Sistema Distrital de Información de Víctimas (SIVIC) y fue atendido desde el 27 de septiembre de 2012 hasta el 14 de agosto de 2013 en el Centro Dignificar de Ciudad Bolívar, lugar en el cual se le prestó asesoría y orientación en vivienda y se le proyectó una acción de tutela contra la UARIV para que diera respuesta al recurso de reposición y apelación contra la decisión de no incluirlo en el Registro Único de Víctimas. Asimismo, señaló que el señor Jiménez no se encuentra registrado en el RUV, sin embargo especificó que dicha unidad está en proceso que se le reconozca la condición de víctima por hechos terroristas.

Por otro lado, invitó al accionante acercarse al Centro Dignificar más cercano para recibir asesoría personalizada frente a temas de ayuda humanitaria, apoyo productivo y “se le aplicará una encuesta de caracterización socio-laboral para definir su perfil ocupacional, recibirá orientación en el tema de fortalecimiento de su desempeño ocupacional y posteriormente, será remitido a la oferta de inclusión productiva adecuada”.

2.3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas[13]. El representante legal de la entidad solicitó negar el amparo de los derechos fundamentales invocados. Frente al derecho de petición consideró que existía un hecho superado, en la medida en que la UARIV dio respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes presentadas por el señor Jiménez. A su vez, indicó que según el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, para efectos de conceder la indemnización por vía administrativa, las víctimas deben estar incluidas en el Registro Único de Víctimas. También especificó que “en caso de ser víctima de atentado terrorista o de desplazamiento forzado de carácter masivo, se debe tener en claro que es responsabilidad de la Alcaldía Municipal, con el acompañamiento de la Personería Municipal, elaborar el censo de las personas afectadas en su vida, integridad, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes, con el fin de acceder al Registro Único de Víctimas.”

### 3. Fallos de tutela objeto de revisión.

3.1. Primera instancia: Sentencia del Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, del 18 de septiembre de 2014[14].

Declaró improcedente la acción de tutela. Argumentó que el accionante pretende a través

de la acción de tutela, el pago de la reparación administrativa y su inclusión al Registro Único de Víctimas, a la que dice tener derecho por ser víctima del atentado a las instalaciones del DAS. Sin embargo, por medio de las resoluciones: 2013-28764 del 24 de diciembre de 2012; 2013-2876 del 30 de diciembre de 2013 y 1218 del 28 de mayo de 2014, la entidad accionada motivó la negativa de inclusión en el Registro, por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011, por ende, consideró que éstas no eran arbitrarias ni discrecionales. Como consecuencia de lo anterior, estimó que existen otras vías administrativas o judiciales para obtener la indemnización solicitada, como es la reparación directa para que se repare el daño causado como consecuencia de la responsabilidad extracontractual del Estado o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de las resoluciones en cuestión, sin que sea “pretexto la edad del accionante, para revivir los términos de caducidad de la acción contenciosa”.

### 3.2. Impugnación[15].

La apoderada judicial del accionante impugnó la decisión del a quo. En primer lugar, estimó que la UARIV vulneró el derecho de petición, pues no ha dado una respuesta de fondo al asunto planteado, pues sus respuestas han sido evasivas y sin motivación. En segundo lugar, especificó que el accionante es una persona de la tercera edad, víctima de la violencia, quien requiere de la asistencia y protección del Estado, por lo cual la tutela procede pues los mecanismos ordinarios no resultan eficaces e idóneos cuando se afecta el derecho a la salud, dignidad y mínimo vital. Por último, señaló que el juez olvidó considerar la jurisprudencia constitucional sobre la ampliación de la calidad de víctima a la luz del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

### 3.3. Segunda Instancia: Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, del 8 de octubre de 2014[16].

Confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que la negativa de incluir al accionante en el Registro Único de Víctimas respondía a una interpretación razonable de la Ley 1448 de 2011, al entender que el hecho victimizante fue como consecuencia de un acto terrorista y no de los grupos al margen de la ley. Por tanto, estimó que el señor Jiménez puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar la nulidad de las resoluciones que negaron la inclusión en el Registro, toda vez que a pesar de lo aducido por el peticionario,

no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable, “máxime que el hecho dañoso del cual afirmó ser víctima el actor ocurrió hace más de 20 años”.

## II. FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[17].

### 2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, petición, salud, vida y dignidad humana (artículos 1, 11, 23, 29 y 49 C.P.).

2.2. Legitimación activa. El artículo 86 de la Carta Política consagra que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de representante. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, dispone que los poderes se presumirán auténticos. En el caso concreto, el señor Rafael Jiménez Melo presentó la acción de tutela por medio de apoderada judicial[18].

2.3. Legitimación pasiva. El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulneren o amenacen los derechos fundamentales.

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una Unidad de Administrativa Especial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[19], es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, creada por medio de la Ley 1448 de 2011. En el artículo 166, consagra que es una autoridad administrativa que tiene por funciones coordinar “de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las

competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”[20]. Asimismo, de acuerdo al artículo 154, la UARIV tiene la responsabilidad de velar por el funcionamiento del Registro Único de Víctimas y, tiene la función de administrar los recursos y hacer la entrega efectiva de la indemnización por vía administrativa[21], lo cual reclama el accionante en la presente tutela, por lo tanto está legitimada por pasiva en el proceso de tutela (CP, art. 86º; D 2591/91, art. 1º).

2.4. Inmediatez. Este es un requisito creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la pertinencia de la interposición de la acción de tutela y determinar en el caso concreto la urgencia e inminencia del perjuicio causado como consecuencia de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

En el caso concreto, el señor Rafael Jiménez interpuso la acción de tutela tres meses y seis días después[22] de que la UARIV resolviera mediante la Resolución No. 1218 del 28 de mayo de 2014[23], confirmar la decisión de negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Considera la Sala que en este caso la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez, en razón a que: (i) el peticionario ha realizado conductas diligentes con el fin de satisfacer sus derechos como víctima de la violencia y, (ii) la presunta vulneración de los derechos fundamentales ha sido continua en el tiempo, sin que hasta el momento se haya cesado el perjuicio[24]. Por lo anterior, estima la Sala que se cumple con el requisito de inmediatez.

2.5. Subsidiariedad. El carácter subsidiario de la acción de tutela, establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, consagran que la tutela procede cuando la persona afectada no tenga otro mecanismo judicial de defensa o, “salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

En el caso concreto, los jueces de tutela decidieron declarar la improcedencia de la acción de tutela, porque consideraron que el señor Jiménez puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para solicitar (i) a través del medio de control de nulidad y

restablecimiento del derecho la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales la UARIV decidió negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas porque el hecho victimizante fue un atentado terrorista o, (ii) por medio de una reparación directa, reclamar los daños sufridos con ocasión a la responsabilidad del Estado por el atentado terrorista. Además adujeron que en este caso no se probó la configuración de un perjuicio irremediable.

Tal como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, por regla general no procede la acción de tutela cuando se trata de satisfacer pretensiones de contenido patrimonial o económico. Empero, cuando se trata de garantizar los derechos fundamentales de víctimas del conflicto armado, cuya situación de vulnerabilidad extrema y de debilidad manifiesta, los hace acreedores de una protección constitucional reforzada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y efectivo para solicitar la inclusión en el Registro Único de Víctimas y los derechos que le asiste a las víctimas, entre ellas el derecho a la reparación integral y al mínimo vital, “pues los principios de inmediatez y subsidiariedad no les son oponibles con el mismo rigor que para el resto de la población”[25]. Por otro lado, esta Corporación ha definido que se configura un perjuicio irremediable como “aquel daño que puede sufrir un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico, siempre y cuando sea inminente, grave, requiere la adopción de medidas urgentes y, por lo tanto, impostergables y que se trate de la afectación directa o indirecta de un derecho constitucional fundamental y no de otros como los subjetivos, personales, reales o de crédito (...) para los que existen vías judiciales ordinarias. (...)”[26]

Asimismo, se ha señalado que tratándose de víctimas, la acción de tutela resulta procedente al prever “que la población civil, necesitada de ayuda humanitaria, a causa de emergencias naturales o conflictos armados, tiene derecho a contar con recursos apropiados a sus circunstancias de apremio y desprotección[27], para acceder a los obligatorios programas estatales de asistencia y reparación, como prolongación natural i) del derecho a la vida[28], ii) de la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes[29] y iii) del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y de un nivel de vida adecuado[30] -artículos 1º, 2º, 5º, 9º, 11, 12 y 93 C.P.”[31]

En este caso, se trata de un señor de 74 años de edad, quien hace más de veinte años fue

víctima de un atentado terrorista que le derivó en varios problemas de salud, los cuales, según afirma, lo imposibilitaron para trabajar y resguardar su mínimo vital. Por su parte, la UARIV se ha negado a incluirlo en el Registro Único de Víctimas y a partir de ello, garantizar medidas de justicia, verdad, asistencia y reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011. Si bien el actor cuenta con vías judiciales ordinarias para solicitar la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales la UARIV decidió negar la inclusión en el RUV, lo cierto es que tanto la edad del peticionario, como su estado de salud y su condición de víctima, sumado a la interpretación restrictiva de la Unidad frente a esta última noción, hacen necesario la intervención del juez constitucional.

### 3. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si ¿la UARIV vulneró los derechos al debido proceso, salud, vida y dignidad humana y petición de una víctima de un atentado terrorista al negarse a incluirlo en el Registro Único de Víctimas y con ello la posibilidad de acceder a las medidas de reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011 aduciendo que al verificar el contexto y las fuentes informativas, el atentado terrorista fue perpetrado por el cartel de Medellín, es decir, por el narcoterrorismo y no por grupos armados al margen de la ley?

4. La noción de víctima en la normatividad aplicable y la jurisprudencia constitucional. Los derechos fundamentales en cabeza de las víctimas del conflicto armado, registro, derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

4.1. Esta Corporación ha consagrado que el Estado tiene la obligación constitucional de proteger los derechos de las víctimas, en ejercicio de principios como el goce efectivo de los derechos (art. 2 CP), la dignidad humana (art. 1 C.P) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P).

4.2. En el ámbito internacional se ha creado un catálogo de derechos para las víctimas, como son el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, que se “erigen como bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar la reparación sin la justicia”[32]. El Estatuto de Roma[33], consagra en el artículo 75 el derecho a la reparación de las víctimas, el cual incluye “la restitución, indemnización y

rehabilitación” que debe suministrarse a las víctimas o a sus familiares.

4.3. A partir de un amplio marco normativo, el legislador ha definido la noción de víctima, así, desde 1993 con el Decreto 444[34] se reconoció la calidad de víctima a aquellas personas que hayan sufrido perjuicios indirectos como consecuencia de atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos que afecten a la población civil[35]. Posteriormente, se fue ampliando la figura de víctima e incluyó a la población afectada como consecuencia de tomas guerrilleras (artículo 18 Ley 104 de 1993[36]), a las que sufran por combates y masacres indiscriminadas por motivos ideológicos o políticos (artículo 10 de la ley 241 de 1995[37]) y, en 1997 se consagra como víctimas a la población civil que sufra perjuicios en su vida, integridad personal y/o bienes, como consecuencia de actos relacionados con el marco del conflicto armado interno como son: atentados terroristas, combates, ataques y masacres (artículo 15[38] de la Ley 418 de 1997[39]). Asimismo, mencionó que para los efectos de esa ley y de acuerdo con normas de Derecho Internacional Humanitario, se entiende por grupo armado al margen de la ley, “aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”[40].

4.4. Con la Ley 975 de 2005[41] se creó un marco legal para establecer los derechos y deberes del Estado con el fin de reincorporar a la vida civil a los miembros de grupos armados al margen de la ley e igualmente, garantizar los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, justicia y reparación. En el artículo 1º señaló que se “entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6677> - 0 de 2002.” Y entre otras cosas, dispuso en el artículo 102 el incidente de reparación integral para que en el curso del proceso penal cuando se determine la responsabilidad del acusado, y la víctima o el Ministerio Público lo soliciten, se precederá a reparar integralmente a la víctima, por los daños causados con ocasión a la conducta criminal.

4.5. Por su parte, el Decreto 1290 de 2008[42] dispuso la creación de un programa de reparación individual por vía administrativa de las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, en cabeza de la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social. Para

ello consagró en virtud del principio de solidaridad, la reparación por vía administrativa como una reparación anticipada del Estado por hechos punibles realizados por grupos al margen de la ley, “sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado” y definió como víctimas aquellas personas a las que se refiere el artículo 15 de la Ley 418 de 1997 (art. 2).

4.5.1. Dicho Decreto establece como medidas de reparación individual por vía administrativa (art. 3): (i) la indemnización solidaria, entendida como una suma de dinero determinada dependiendo de los derechos fundamentales vulnerados (art. 5); (ii) la restitución, es decir, acciones encaminadas a volver a la víctima al estado anterior al daño (art. 6); (iii) rehabilitación, esto es, asistencia para la recuperación de traumas físicos y psicológicos (art. 7); (iv) medidas de satisfacción públicas (art. 8) y, (v) garantías de no repetición (art. 9).

4.6. Posteriormente, se promulgó la Ley 1448 de 2011[43], encuadrada dentro del campo de justicia transicional y cuyo objeto es establecer medidas de índole social, económica, judicial y administrativa para las víctimas del conflicto armado (art. 1), su propósito entonces es definir acciones concretas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

4.6.1. El artículo 3º dispone quiénes son víctimas, beneficiarios de las medidas adoptadas en la mencionada ley y en los decretos que la reglamentan. Así:

“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”[44].

4.6.2. Entre otras cosas, la mencionada ley establece herramientas para reivindicar la dignidad de las víctimas (art. 2), consagrando mecanismos o recursos tanto judiciales como administrativos para exigir la protección a sus derechos fundamentales. Dentro de los principios generales que permean las medidas adoptadas en la ley, está el principio de dignidad humana (art. 4), la buena fe (art. 5), igualdad (art. 6), debido proceso (art. 7), y el principio de progresividad, gradualidad[45] y sostenibilidad (art. 17, 18, 19). Igualmente consagra que la indemnización otorgada por vía administrativa será compensada con aquella recibida por vía judicial, prohibiéndose así la doble reparación por el mismo hecho victimizante (art. 20).

4.7. En varias sentencias de constitucionalidad, esta Corporación ha estudiado la exequibilidad del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. En la primera de ellas, la C-250 de 2012 los demandantes consideraban que dicha disposición vulnera el principio de igualdad, en la medida que según el artículo 3º solo existen víctimas en Colombia desde el 1º de Enero de 1985, dicho criterio temporal, a su juicio no obedece a la realidad del conflicto colombiano. En esta ocasión la Corte declaró exequible a expresión “a partir del primero de enero de 1985”, contenida en el artículo 3º y recordó que la jurisprudencia constitucional ha acogido un concepto amplio de la noción de víctima o perjudicado, al definirla como aquella persona que ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera que sea la naturaleza del perjuicio o el delito que lo ocasionó, lo cual lo legitima para que sea beneficiario de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Igualmente, consideró que no se ajusta a la Constitución las regulaciones que restrinjan de manera excesiva la condición de víctima y que excluyan categorías de perjudicados sin fundamento en criterios constitucionalmente legítimos.

4.7.1. A partir de las sentencias C-253A de 2012 y C-781 del mismo año, esta Corporación ha entendido que la expresión consagrada en el artículo 3º referente a la noción de víctima “con ocasión al conflicto armado”, incorpora una definición operativa que sirve (i) para delimitar el universo de personas beneficiarias de unas prerrogativas especiales establecidas en la Ley 1448 de 2011, (ii) es compatible con el principio de igualdad en la medida en que aquellas personas cuyos hechos victimizantes no estén circunscritos al

conflicto armado, siguen siendo acreedores de medidas ordinarias previstas en el resto del ordenamiento jurídico, (iii) la expresión “con ocasión” hace alusión a una “relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado”[46]. (iv) La jurisprudencia constitucional ha entendido que “el conflicto armado” debe interpretarse de manera amplia, así, “lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011”[47] y (v) “ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima”[48].

4.7.1.2. En la sentencia C-280 de 2013 la Corte conoció una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011. En lo que concierne al caso concreto, los demandantes alegaban que la expresión contenida en el artículo 3º de la ley, referente a la calidad de víctima, era contrario al derecho a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia y especialmente, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, como consecuencia de los hechos victimizantes; toda vez que excluía aquellas personas que hubieren sufrido daños dentro del contexto del conflicto armado interno, pero no como directa consecuencia de éste.

La Sala Plena decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-781 de 2012 en lo que tenía relación con la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” establecida en el artículo 3º de la Ley 1448, en aquella oportunidad, se decidió que la expresión es exequible por no ser contrario al derecho a la igualdad, toda vez que el concepto de víctima es lo suficientemente amplio, cuando se parte de la idea que la noción de conflicto armado ha sido interpretado de manera amplia e incluyente en la jurisprudencia constitucional, lo cual reduce los escenarios en que una persona no sea admitida. Por otro lado, estimó que existen otras disposiciones normativas diferentes a la Ley de Víctimas que brindan garantías y protección a quienes no se circunscriben dentro de la noción de víctima

dispuesta en el artículo 3º, como son los procesos contenciosos administrativos, penales y civiles. También se consideró que la expresión es producto de la autonomía del legislador.

4.7.2. En conclusión, las sentencias en cuestión definieron que a la luz de la Ley 1448 de 2011 son víctimas todas las personas que de manera individual o colectiva, hayan sufrido un (i) daño real, específico y concreto, (ii) cualquiera que haya sido el delito que lo ocasionó, siempre y cuando se trate (iii) de hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985. Contrario sensu, mencionó que no son víctimas las personas que sean miembros de grupos al margen de la ley, salvo cuando se trate de niños, niñas o adolescentes que hayan sido reclutados forzosamente. Igualmente, estableció que el hecho que una persona no sea considerado víctima para los efectos de la aplicación de la mencionada ley, no implica que ésta no pueda acreditar tal condición en el marco de un proceso penal, pues la norma no niega la condición de víctima sino que crea especiales mecanismos de asistencia y reparación para las víctimas de grupos al margen de la ley.

4.8. En desarrollo de la Ley 1448 de 2011, se expidió el Decreto 4800 de 2011, que dispuso mecanismos para la implementación de medidas de asistencia, atención y reparación integral para las víctimas de las que trata el artículo 3º de la mencionada ley, con la finalidad de garantizar la materialización de sus derechos fundamentales.

4.8.1. En el artículo 16, el Decreto define el Registro Único de Víctimas como una herramienta administrativa para verificar el procedimiento de reconocimiento, cuya operación, administración y funcionamiento está a cargo de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. En el título II, capítulo II, explica el procedimiento de registro de víctimas, para el cual se requiere: (i) solicitud del registro ante el Ministerio Público (art. 27), (ii) que deberá presentarse dentro de un término de 4 años contados a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o 2 años desde la ocurrencia del hecho (art. 28), (iii) que debe contener como mínimo datos de identificación del solicitante, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se dieron los hechos victimizantes, entre otros (art. 33).

Posteriormente la UARIV realiza (iv) el proceso de valoración sobre el registro (arts. 35-38); (v) determina los estados en el Registro Único de Víctimas, como: (a) incluido; (b) no

incluido; (c) en valoración; (c) excluido (art. 39). También se consagran (vi) las causales para denegar la inscripción en el registro (art. 40); (vii) el contenido del acto administrativo de inclusión en el registro (art. 41)[49]; (viii) el contenido del acto administrativo de no inclusión en el registro (art. 42). Disponiendo de un término de 60 días hábiles para responder las solicitudes de inclusión en el registro. Así mismo, en el capítulo III del mismo título, se define el tema de la revocatoria de la inscripción en el RUV.

4.8.2. En el Auto 119 de 2013, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 estudió si es acorde con la protección constitucional otorgada a la población desplazada, que la Dirección de Registro de la UARIV decidiera no incluir en el Registro Único de Víctimas a aquellas personas desplazadas por actores como las BACRIM y si, dicho actuar está conforme con la definición de víctima establecida por la jurisprudencia constitucional y la Ley 1448 de 2011.

4.8.2.1. En primer lugar, en el Auto se mencionó que la condición de víctima por desplazamiento forzado puede derivar de una situación de violencia generalizada, que afecte a un municipio, región o localidad, así, se adquiere la condición de víctima del desplazamiento y (i) no se limita tal noción a las situaciones dadas con ocasión al conflicto armado, (ii) es independiente de los motivos de la violencia (política, ideológica, común o legítima) y (iii) de la calidad del actor o su modo de operar.

4.8.2.2. En segundo lugar, la Sala Especial de Seguimiento reiteró el análisis realizado por la Sala Plena de esta Corporación, que ha establecido un concepto operativo de víctima, que “(i) es ajena a la configuración de la condición fáctica bajo los estándares generales del concepto de víctima, y (ii) se restringe a la definición del universo de beneficiarios de la Ley 1448 de 2011.” Concluyó que existen diferencias entre la concepción de personas desplazadas por la violencia y el concepto operativo de víctima en marco del conflicto armado. Mencionó que el primer caso, las circunstancias fácticas de la persona que se encuadren dentro de los estándares constitucionales para ello, tienen el derecho fundamental a ser reconocidas por medio de la inscripción en el Registro Único de Víctimas, con el fin de acceder a medidas urgentes de asistencia y reparación. Mientras que el concepto operativo de víctima, no otorga un derecho fundamental a todas las personas que se hallen en una condición fáctica, bajo los estándares del concepto general de víctima, sino que aceptó las restricciones dadas por el legislador, al momento de definir quiénes serían

los beneficiarios de las medidas adoptadas en la Ley 1448 de 2011.

4.8.2.3. Sobre el registro, en tercer lugar, mencionó la Sala que éste tiene una relación directa con el suministro de ayudas de carácter humanitario y demás medidas tendientes a asegurar la estabilización socio económica, razón por la cual el registro, específicamente para la población desplazada, adquiere una gran importancia, al punto que el “hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales”[50].

4.8.2.4. En el Auto 119, la Sala Especial de Seguimiento concluyó que la práctica de la Dirección de Registro de negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas como consecuencia de violencia generalizada, tales como los actos perpetrados por las BACRIM, no es una interpretación acorde con la definición que ha establecido la jurisprudencia constitucional sobre el concepto operativo de víctima, que fue incorporado en la Ley 1448 de 2011. Reprochó que la Dirección de Registro fundamentara la negativa de incluir en el RUV, ateniendo a (a) la calidad del actor, (b) la determinación sobre la existencia de un conflicto armado, (c) el daño perpetrado, o (d) la identificación del hecho victimizante, (e) las motivaciones del actor (política, ideológica o común) o, (f) su modo de operar. “En consecuencia, el razonamiento de la Dirección es inconstitucional porque restringe la atención y protección de la población desplazada por las BACRIM a un análisis que es mucho más estricto y que responde a los derechos que posee por ser víctima de un ilícito.”

4.9. Por otro lado, la Corte ha consagrado que el derecho a la reparación integral es un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado, porque: “1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”[51]. Por lo tanto, al ser un derecho fundamental que se ajusta a estándares internacionales sobre la materia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo cual puede ser amparado por medio de la acción de tutela. Este derecho a su vez, implica la obligación del Estado de adoptar “todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación”[52].

4.10. Por lo tanto, las personas que pretenden reclamar la reparación vía administrativa por ser víctima de la violencia en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, deberán solicitar la inscripción ante la UARIV en el RUV; una vez incluido en el Registro, podrá ser beneficiario de un conjunto de medidas de asistencia humanitaria y podrá solicitar la indemnización administrativa a través de un formulario, aportando los datos de contacto y una cuenta bancaria (art. 151 D. 4800 de 2011).

4.11. Frente a los problemas que se suscitan por la negativa de incluir en el Registro Único de Víctimas a aquellas personas que, en principio, no son víctimas “con ocasión al conflicto”, la Corte Constitucional en la sentencia T-441 de 2008 estudió el caso de unas personas que solicitaron a Acción Social la ayuda humanitaria y ésta se negó porque aunque los hechos que motivaron la solicitud de la ayuda si obedecen a “motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado”, mencionó que el conocimiento frente a esos hechos debía ser cierto y no presumido.

Concluyó la Sala, en primer lugar, que a la luz de la Ley 418 de 1997, es obligación de Acción Social desvirtuar la calidad de víctima que, además, se invocaba con un certificado expedido por la Personería Municipal, ni puede negar los beneficios consagrados en la ley mientras no se desvirtué la condición de perjudicado.

En segundo lugar, estimó que Acción Social debe interpretar las normas aplicables “acorde con los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario y con los principios de favorabilidad, buena fe y primacía de lo sustancial sobre lo formal, razón por la cual no le es posible exigir requisitos irrazonables o desproporcionados o imponer barreras de acceso a los beneficios que otorga la ley a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno que no tienen asidero en las normas aplicables”.

Por lo tanto, al determinar que los accionantes eran personas víctimas de hechos calificados por una autoridad competente, ocurridos en el marco del conflicto interno, decidió la Sala conceder el amparo y ordenó a Acción Social que diera respuesta de fondo a la solicitud de entrega de la ayuda humanitaria.

4.12. Por su parte, en la sentencia T-017 de 2010 se conoció el caso de una señora que solicitó la asistencia humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, debido a que su cónyuge fue víctima de un homicidio selectivo por motivos ideológicos y políticos en el

marco del conflicto armado. Acción Social negó la entrega de la asistencia porque consideró que no existen suficientes medios probatorios para determinar que el hecho victimizante se encuadrara en el marco del conflicto armado.

Estimó la Sala que a la luz de los artículos 15 y 49 de la Ley 418 de 1997, se entiende por víctimas de la violencia política “aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades” o, quienes “sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza”.

Haciendo una semejanza con los casos estudiados por la Corte sobre las personas víctimas del desplazamiento forzado, entendió que la condición de víctima del conflicto es una situación fáctica, “soportada en el padecimiento de hechos como atentados terroristas, combates, secuestros, ataques, masacres, homicidios, esto es, de una serie de actos que en el marco del conflicto armado interno afectan derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal.”

Concluyó que la decisión de Acción Social de exigir pruebas sobre la condición de víctima y que ésta se circunscriba a móviles políticos o ideológicos, vulnera los derechos fundamentales pues se constituye en una barrera al acceso a medidas de asistencia humanitaria, al ser irrazonable y desproporcionado someter a la víctima a un proceso de investigación del victimario. De allí se desprende que la jurisprudencia constitucional ha aceptado como prueba válida de la calidad de víctima, el certificado expedido por la autoridad competente que dé cuenta sobre los hechos que ocasionaron el perjuicio y con ello se pueda acceder a la asistencia humanitaria. Como consecuencia de lo anterior, la Corte decidió amparar el derecho a la asistencia humanitaria y ordenó a Acción Social su entrega.

4.13. En la sentencia T-898 de 2013 la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una señora, madre de una niña que sufrió heridas por una bala perdida con ocasión a enfrentamientos entre el “combo de los cebolleros” en el municipio de Itagüí, lugar que abandonó luego de recibir amenazas contra su vida y a quien la UARIV negó la inscripción en el RUV por tratarse de víctimas de la violencia generalizada. En esta ocasión, se decidió amparar los derechos fundamentales, puesto que la negativa de reconocer la calidad de personas en situación de desplazamiento al accionante y su grupo familiar, se fundamentó exclusivamente en el tipo de actor, precisó “que el registro debe realizarse con independencia de si el desplazamiento forzado tiene lugar con ocasión del conflicto armado y sin distinguos por calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar, a efecto de garantizar su asistencia y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta la estabilización socio-económica.”

4.14. La sentencia T-006 de 2014, estudió un caso en el cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas se negó a realizar la inscripción de la accionante en el Registro Único de Víctimas, debido a que su desplazamiento no fue causado por un actor del conflicto armado, sino por las Águilas Negras. Concluyó la Corte que los desplazados son víctimas del conflicto armado interno, no por la calidad del sujeto perpetrador, sino por las circunstancias objetivas. En consecuencia la UARIV tenía la obligación de inscribir de manera inmediata en el Registro Único de Víctimas, a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios de la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los requisitos en ella contemplados, independiente de si el desplazamiento forzado se originó en el conflicto armado y sin distinciones de la calidad o motivos del actor victimizante (político, ideológico o común).

4.16. El narcoterrorismo y su relación con el conflicto armado.

4.16.1. Después de varios años de un estado crítico de orden público, el gobierno nacional en ejercicio de facultades extraordinarias derivadas del estado de conmoción interior,[53] decidió expedir el Decreto 444 de 1993, por medio del cual se buscaba dar apoyo a las víctimas de atentados terroristas, previendo medidas de asistencia humanitaria, en materia de salud, vivienda, crédito y educación. Lo anterior, con fundamento en los principios de respeto a la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la solidaridad.

En el Decreto se consagró que el suministro de la ayuda no implica el reconocimiento del Estado de la responsabilidad por los daños causados con ocasión a los atentados terroristas (art. 29), pero en el evento en que éstas fueran condenadas a reparar a las víctimas, del monto total de los perjuicios se debían deducir la suma otorgada en razón de los programas de asistencia (art. 30).

4.16.2. La Corte Constitucional estudió en la sentencia C-197 de 1993 la constitucionalidad del Decreto 444 de 1993, mencionó la Sala Plena que el decreto contempla medidas de asistencia en favor de las víctimas del terrorismo y éstas “se justifican política y jurídicamente, bajo la teoría que admite la responsabilidad estatal sin culpa, cuando el daño proviene de un riesgo de naturaleza excepcional y anormal, creado por la administración, como ocurre en la situación que nos ocupa, el cual es generado, con motivo del desarrollo de las actividades y misiones que el Estado debe asumir, para combatir la violencia y el terrorismo de la subversión guerrillera y del narcotráfico.”

En este orden de ideas, se precisó que en virtud del principio de solidaridad se tiene el deber de asistencia humanitaria cuando existen situaciones que ponen en peligro la salud, vida e integridad personal de las personas o sus bienes, como consecuencia de acciones terroristas de organizaciones criminales que se opone a la institucionalidad del Estado. Así las cosas, en la medida en que persista el conflicto entre grupos armados y organizaciones criminales y el Estado, se estimó que la población civil, ajena al conflicto, está sometida a un riesgo excepcional por lo cual es legítima la creación de medidas para socorrer a las víctimas. Y también tienen fundamento en el principio de equidad y la de igualdad ante las cargas públicas, “según el cual las cargas requeridas para lograr la satisfacción de los intereses colectivos o comunitarios, no deben recaer sobre uno o más individuos determinados, sino que deben repartirse equitativamente entre todos los integrantes de la colectividad”. Como consecuencia de lo anterior, la Corte decidió la exequibilidad del Decreto 444, pues consideró que las medidas establecidas devienen de principios y deberes constitucionales.

4.16.3. Con un objetivo similar, se profirió la Ley 104 de 1993, que inicialmente tuvo vigencia de dos años[54] y, que en desarrollo del principio de solidaridad y del daño especial sufrido por las víctimas, se previó una asistencia humanitaria a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el INURBE, para

suministrar medidas en materia de salud, vivienda, crédito y educación.

4.16.4. Por su parte, en el marco del derecho internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el terrorismo es un “acto[s] de violencia que representan graves ataques contra los derechos esenciales del hombre. La forma más evidente de esta violencia es el terrorismo, crimen masivo que tiende a crear un clima de inseguridad y angustia, con el pretexto de imponer un mayor grado de justicia social para las clases menos favorecidas[55].”[56] Como consecuencia de esto, los Estados miembros están en la obligación de adoptar medidas necesarias para prevenir el terrorismo y garantizar la seguridad de sus conciudadanos[57]. Así se ha caracterizado el terrorismo, como:

- \* “acciones, que incluyen formas de violencia como los secuestros.

- \* actores, incluidas personas u organizaciones.

- \* causas o luchas, en que la causa o lucha puede estar tan marcada por la violencia terrorista que la hacen indistinguible de ésta, o en que un movimiento puede cometer actos aislados de terrorismo o emprender estrategias terroristas. Es particularmente en este sentido que se ha planteado la falta de acuerdo en torno a una definición integral del terrorismo debido a que ciertos Estados han considerado que lo que con frecuencia se denominan “movimientos de liberación nacional” y sus metodologías deben ser excluidos de toda definición de terrorismo en razón de su asociación con el principio de libre determinación de los pueblos[58].

- \* situaciones en que la violencia terrorista es un problema particularmente grave o difundido en una región, Estado u otra zona.

- \* conflictos armados en el sentido, por ejemplo, de la denominada “guerra contra el terrorismo” posterior al 11 de septiembre de 2001.”[59]

Así, a pesar de la dificultad de definir el terrorismo por parte de la comunidad internacional, en la Convención Interamericana contra el Terrorismo se ha aceptado que hay actos de violencia considerados terrorismo, que incluyen la toma de rehenes, el secuestro, la

destrucción de aeronaves civiles, ataques contra la vida y la integridad física de personas internacionalmente protegidas, en el marco de conflictos armados y “los actos o amenazas de violencia cuyo propósito primordial es sembrar el terror entre la población civil”[60].

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho una definición práctica del terrorismo en diferentes resoluciones y declaraciones con el fin de eliminar dicha práctica, así ha dicho que se trata de “los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas (que) son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”[61]. En este orden de ideas, se sugiere que los actos terroristas pueden describirse en términos de: “a) la naturaleza e identidad de quienes perpetran el terrorismo; b) la naturaleza e identidad de las víctimas del terrorismo; c) los objetivos del terrorismo y d) los medios empleados para perpetrar la violencia del terror.”[62] Lo anterior no implica que sean considerados per se un actor del conflicto armado o el carácter político de quienes perpetúan ataques terroristas[63], tal como lo reconoce el parágrafo 5º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, “La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3º) común a los Convenios de Ginebra de 1949. (...)”

4.16.5. A lo largo de la década de los ochenta, la población colombiana fue azotada por innumerables ataques violentos, varios de ellos planeados y ejecutados por el narcotráfico[64]. En un informe realizado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, de febrero de 2015, reconocen la relación simbiótica que existía entre Pablo Escobar, el paramilitarismo, la guerrilla y esferas del Estado. La influencia de este capo en la política y su modo de operar, es muestra del funcionamiento del narcotráfico como una organización criminal que tuvo serias incidencias en el conflicto armado colombiano y en las crisis de institucionalidad, así:

“(...) estaba el conflicto de los narcotraficantes contra el estado, en particular de Pablo

Escobar. (...) los narcotraficantes fueron progresivamente tomándose el control de los grupos paramilitares y convirtiéndose en un actor decisivo en el conflicto y la política nacional. Estos enfrentamientos estuvieron localizados en un principio en las grandes ciudades, principalmente Medellín, pero luego se expandieron hacia zonas rurales (...)”[65]

El cartel de Medellín, como organización armada liderada por Pablo Escobar fue un recurso “importante para el control del narcotráfico y la organización de la contrainsurgencia privada. Las grandes organizaciones narcotraficantes y paramilitares proveyeron a las subculturas criminales con suficiente disciplina, recursos, habilidades y aprendizaje organizacional para acceder a enormes flujos de riqueza y al ejercicio del poder sobre numerosas comunidades.”[66].

Como organización criminal[67], existían mandos de control jerarquizados[68] que a su vez ofrecían contraprestaciones a grupos guerrilleros[69], la rentabilidad del negocio servía también para financiar la política, primero “como un medio de protección de un negocio que representaba varios miles de millones de dólares por año y que progresivamente se iba tornando más riesgoso”, segundo, con la dominación local de los narcotraficantes en la política se logró permitir alianzas con el paramilitarismo, “el respaldo político y económico de algún jefe paramilitar para ser elegido al congreso o a una gobernación o para ser ascendido en el ejército o en la carrera judicial podía hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso.” Al punto que logró desestabilizar la aprobación del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos y su eliminación de la Constitución Política de 1991, lo cual evidencia la profunda afectación al sistema democrático que tuvo el narcotráfico[70].

Se reconoce que por más de un década, Pablo Escobar lideró el secuestro de dirigentes, cometió magnicidios, llenó de bombas las ciudades con el objetivo de sembrar terror en la población civil y atacar contra objetivos políticos. Sus vínculos con la política están actualmente documentados[71],

“como nicho del poder social, los carteles de la droga llevaron su influencia a la política mediante el dinero y la violencia. Ocuparon lugares preeminentes en los gobiernos locales y, durante su apogeo, incursionaron en la política nacional: Pablo Escobar fue representante a la Cámara y el cartel de Cali financió “un tercio de los congresistas colombianos” en

1994[72]. (...) El narcotráfico no solo se relacionó con el poder hegemónico. Desde los años setenta comenzó a lucrar el precario poder alterno de los grupos guerrilleros<sup>31</sup>. Las relaciones del M19 con Pablo Escobar fueron documentadas por la «Comisión de la verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia»; los nexos de Gonzalo Rodríguez Gacha con las Farc fueron denunciados en 1984 por el embajador estadounidense Lewis Tambs de manera antipática aunque certera, y su relación con el negocio en su conjunto han sido explicados por distintos académicos[73].”[74]

La forma en que operaba el narcotráfico era a través del secuestro, los magnicidios, torturas y atentados terroristas; en complicidad con grupos paramilitares y guerrillas. Se conoce que con el paramilitarismo se alió para impedir la expansión territorial de la guerrilla[75], a ésta última la financiaba a cambio de protección de los laboratorios y pistas clandestinas[76]. Igualmente, se conoce que la alianza entre el narcotráfico y la guerrilla sirvió para perpetrar atentados terroristas como contra el Palacio de Justicia, atentado financiado por Pablo Escobar, con el objetivo de eliminar archivos, expedientes y asesinar al presidente de la Corte Suprema de Justicia[77], según lo reconoció el Estado en el marco del proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos[78].

4.16.6. A modo de ejemplo, sentencias del Consejo de Estado, han reconocido la responsabilidad del Estado en el caso del atentado terrorista contra el DAS, por una falla en el servicio por omisión y negligencia de tomar medidas para evitar el acto terrorista. También ha mencionado que la responsabilidad se deriva de la teoría de la responsabilidad por daño especial que, fundados en principios de equidad, solidaridad e igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, es deber de la administración responder patrimonialmente por los daños causados de sus actividades legítimas en defensa de sus instituciones, es decir, cuando hay un atentado contra una esfera representativa del Estado como por ejemplo, un objetivo militar o un funcionario.

4.16.6.1. En la sentencia del 4 de julio de 1997, el Consejo de Estado estudió una acción de reparación directa derivado del acto terrorista perpetrado el 6 de diciembre de 1989 a las instalaciones del DAS en la ciudad de Bogotá. Concluyendo que:

“la administración incurrió en falla del servicio público de vigilancia y seguridad y que si bien el servicio funcionó, lo hizo en forma defectuosa, lo cual compromete su

responsabilidad.

“No obstante la conclusión precedente, encuentra la Sala que podría declararse igualmente la responsabilidad administrativa del Estado aún si no existiera en el acervo probatorio evidencia de la negligencia y omisión de la entidad demandada en el cumplimiento de sus funciones, con fundamento en la teoría de la responsabilidad por daño especial.

...

“Si bien es cierto que en el presente caso el atentado terrorista no fue dirigido contra un establecimiento militar del gobierno, sí lo fue contra el edificio en donde funcionaba el Departamento Administrativo de Seguridad del Estado. Y lo propio cabría decir cuando esos hechos se dirigen contra las instalaciones en donde funcione la fuerza pública, la cual está integrada no sólo por las Fuerzas Militares sino también por la Policía Nacional (artículo 216 Constitución Política)”[79].

4.16.7. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 27 de mayo de 1999, conoció un caso en que un grupo terrorista activó un artefacto explosivo contra una patrulla de las Fuerzas Armadas. Especificó que los actos terroristas son reprochados por el derecho internacional humanitario y generan afectaciones en los derechos fundamentales de la población civil y a la seguridad pública. Así, señaló:

“Son actos de ferocidad y barbarie los que reprueba el derecho internacional humanitario o derecho de gentes, precisamente por evidenciar la crueldad innecesaria en los procedimientos y en los medios utilizados, o por comportar hostilidad, padecimientos, atemorización y exposición a daños también innecesarios a los niños, mujeres, personas débiles o impotentes, y en general a la población civil que se afectó con semejante explosión en un populoso barrio...” (Rad. 12.051, M. P. Dr. Jorge Anibal Gómez Gallego). En el caso concreto, el medio utilizado, artefacto explosivo, llevó implícito el resultado de causar temor en los habitantes de San Vicente de Chucurí. Los tornillos y otros elementos de hierro contenidos en la bomba para aumentar su poder destructivo, expelidos con el estallido, estuvieron destinados a agravar las heridas y aumentar los padecimientos de las víctimas afectadas con la explosión, lo cual torna bárbaro el acto.”

(...)

“Se aprecia que dicho articulado no le da al terrorismo la calidad de un simple acto de guerra ni legitima ataques a la población civil, al contrario de lo alegado por el recurrente, sino que busca proteger a las personas ajenas al conflicto”[80]

En conclusión, el Estado colombiano ha previsto mecanismos de asistencia humanitaria para las víctimas de atentados terroristas, que igual no implica la aceptación de responsabilidad del Estado de los hechos. Por otro lado, se puede evidenciar una relación existente entre el narcotráfico, el conflicto armado y los atentados terroristas perpetrados en la década de los ochenta, pues aquellos tenían un fin político, fueron organizados con diferentes mandos de control y su modo de operar pretendía sembrar el pánico en la población civil, por medio de actos como el secuestro, bombas, homicidios, entre otros, que derivó en el padecimiento de miles de personas que sufrieron daños en su vida, integridad física o salud y a quienes el Estado les debe reconocer su calidad de víctima y hacerlos acreedores de medidas de reparación, justicia y verdad. Por ello, a modo de ejemplo, recientemente, la UARIV decidió incluir en el RUV al hijo del cantante Gerardo Arellano, víctima fatal del atentado terrorista perpetrado por Pablo Escobar en un avión de Avianca en 1989[81].

## 5. Caso concreto.

5.1. El señor Rafael Jiménez, de 74 años, interpuso acción de tutela contra la UARIV por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, petición, vida digna y mínimo vital, como consecuencia de la renuencia de dicha entidad de inscribirlo en el Registro Único de Víctimas por considerar que el hecho victimizante declarado por el peticionario, no se encuadra dentro de los parámetros previstos en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. El actor aduce haber sido víctima del atentado terrorista perpetrado contra las instalaciones del DAS, el 6 de diciembre de 1989.

5.2. Los jueces de tutela decidieron declarar la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que no se logró comprobar la configuración de un perjuicio irremediable y existen vías administrativas o judiciales para obtener la indemnización solicitada, como es la reparación directa para que se subsane el daño causado como consecuencia de la responsabilidad extracontractual del Estado o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de las resoluciones por medio de las cuales la UARIV negó la

inclusión en el RUV.

5.3. De acuerdo con los antecedentes y consideraciones planteadas, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la UARIV vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, salud, vida y dignidad humana y petición de una víctima de un atentado terrorista al negarse a incluirlo en el Registro Único de Víctimas y con ello la posibilidad de acceder a las medidas de reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011 aduciendo que al verificar el contexto y las fuentes informativas, el atentado terrorista fue perpetrado por el cartel de Medellín, es decir, por el narcoterrorismo y no por grupos armados al margen de la ley.

5.4. Según las pruebas que constan en el expediente se tiene que el señor Rafael Jiménez (i) tiene 74 años de edad[82], (ii) fue certificado como víctima del atentado terrorista dirigido contra el DAS, el 6 de diciembre de 1989, por parte de la Fiscalía 8 Especializada[83], (iii) el 6 de junio de 2012 declaró ante la Personería de Bogotá, haber sido víctima del mencionado acto terrorista, (iv) como consecuencia de éste, sufrió un trauma craneoencefálico y conllevó a un “síndrome motor derecho, hombro congelado, hemianopsia derecha, síndrome afásico,”[84] con pérdida de capacidad laboral del 30.10%[85].

(v) Por medio de Resoluciones No. 2013-28764 del 24 de diciembre de 2012[86] y 2013-28764R del 30 de diciembre de 2013 y No. 1218 del 28 de mayo de 2014[87], la UARIV decidió no incluir al señor Jiménez en el Registro Único de Víctimas al considerar que el hecho victimizante no se encontraba dentro de los parámetros establecidos en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año. Motivó la decisión en que al verificar el contexto y las fuentes informativas, el atentado terrorista fue perpetrado por el cartel de Medellín, es decir, por el narcoterrorismo y no por grupos armados al margen de la ley. (vi) El actor está incluido en el registro del Sistema Distrital de Información de Víctimas de Bogotá y ha sido atendido desde el 2012 al 2013, en programas de asesoría judicial y orientación en vivienda[88]. Lo anterior, como consecuencia de las responsabilidades otorgadas en cabeza de las entidades territoriales de diseñar e implementar programas de atención, protección y reparación integral a las víctimas, a la luz del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011.

5.5. De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, se entiende por víctima “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.” Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha ampliado dicha noción, definiéndola como aquella persona que ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera que sea la naturaleza del perjuicio o el delito que lo ocasionó, lo cual lo legitima para que sea beneficiario de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Igualmente, consideró que no se ajusta a la Constitución las regulaciones que restrinjan de manera excesiva la condición de víctima y que excluyan categorías de perjudicados sin fundamento en criterios constitucionalmente legítimos.

5.6. Así las cosas, aun cuando el hecho victimizante por el cual el actor reclama la inclusión en el RUV, haya sido perpetrado por grupos narcoterroristas, lo cierto es que a partir de una interpretación sistemática de la Ley 1448 de 2011 y de la Constitución Política, son víctimas quienes “sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza”. Razón por la cual, la UARIV tiene la obligación de ajustar su evaluación para la inclusión en el Registro, a los postulados expuestos por la jurisprudencia constitucional y a su vez, garantizar las medidas de protección, asistencia y reparación previstas para las víctimas.

5.7. Por otro lado, el actuar de la UARIV de negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas del actor, no solo desconoce la jurisprudencia constitucional sobre la materia, sino una realidad sociológica que ha afectado al Estado colombiano. Así, desconocer la incidencia que tuvo el narcoterrorismo en la afectación de bienes constitucionales de tal identidad como la vida, la salud, la integridad física y la dignidad, al margen del modo de operar, si requiere el reconocimiento de una relación simbiótica entre éste y el conflicto armado, que derivó en miles de daños a personas y bienes y generó serias crisis de institucionalidad. Por lo mismo se desprende que el modo de operar del narcoterrorismo tenía la finalidad de sembrar el pánico al interior de la población civil y perseguía a su vez fines políticos, por lo cual es responsabilidad del Estado a la luz de la Constitución y la obligaciones internacionales, generar medidas de asistencia y protección de estas víctimas y

no invisibilizarlas al omitir reconocer la relación que tuvo el narcoterrorismo con el conflicto armado.

5.8. De esta manera la Sala concluye que la decisión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas atenta contra los derechos fundamentales del señor Rafael Jiménez en su condición de víctima. En consecuencia, la Sala ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que decida nuevamente sobre la inclusión del accionante en el RUV luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia, y especialmente, en el Auto 119 de 2013.

### III. CONCLUSIÓN.

1. Síntesis del caso. El señor Rafael Jiménez, de 74 años, interpuso acción de tutela contra la UARIV por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, petición, vida digna y mínimo vital, como consecuencia de la renuencia de dicha entidad de inscribirlo en el Registro Único de Víctimas por considerar que el hecho victimizante declarado por el peticionario, no se encuadra dentro de los parámetros previstos en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. El actor aduce haber sido víctima del atentado terrorista perpetrado contra las instalaciones del DAS, el 6 de diciembre de 1989.

La Sala concluye que la decisión de la UARIV de negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral de las víctimas, toda vez que su decisión desconoció el alcance dado por la jurisprudencia constitucional a la calidad de víctima a la luz del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

2. Decisión. La Corte amparará los derechos al debido proceso administrativo y a la reparación integral de las accionantes y ordenará a la UARIV que decida nuevamente sobre la inclusión del accionante en el RUV luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia, y especialmente lo dispuesto por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de

2004 en el Auto 119 de 2013.

3. Razón de la decisión. Se vulnera el derecho al debido proceso administrativo y la reparación integral cuando las entidades responsables de garantizar las medidas de asistencia y reparación a las víctimas, no son conscientes de que existen factores marginales a la situación del conflicto armado que inciden directamente en calificación de víctima, y que, independientemente de la causa, constituyen una vulneración múltiple de derechos humanos. Las personas que han sufrido atentados contra su integridad física como consecuencia de actos terroristas son víctimas por el hecho de haber sufrido un daño real, concreto y específico, sin distinciones de la calidad o motivos del actor victimizante (político, ideológico o común).

#### IV. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, del 8 de octubre de 2014, que confirmó la providencia proferida por el Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, del 18 de septiembre de 2014, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Jiménez contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y la reparación integral del señor Rafael Jiménez Melo.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. 2013-28764 del 24 de diciembre de 2012[89] y 2013-28764R del 30 de diciembre de 2013 y No. 1218 del 28 de mayo de 2014 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en las cuales se decidió no inscribir en el RUV al señor Rafael Jiménez.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de los quince (15) días siguientes contados a partir de la notificación de esta

sentencia, decida sobre la inclusión del señor Rafael Jiménez en el RUV luego de realizar una segunda valoración de su caso para lo cual deberá tener en cuenta las pautas precisadas por la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro que fueron reiteradas en esta sentencia, y especialmente lo dispuesto por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 en el Auto 119 de 2013.

CUARTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[2] Según consta en la copia de la cédula de ciudadanía, el señor Rafael Jiménez Melo nació el 12 de mayo de 1941. (Folio 16).

[3] Folio 41.

[4] De acuerdo a la copia de la historia clínica de Rafael Jiménez, fue sometido a una craneotomía el 16 de enero de 1990, como consecuencia de un trauma craneoencefálico contundente en región parietal izquierdo. (Folio 44, 49).

[5] En la copia del dictamen expedido por la Junta Regional de Invalidez, el 6 de octubre de 2011, Rafael Jiménez tiene una pérdida de capacidad laboral del 30.10% con un grado de limitación severa, de acuerdo al artículo 7 del Decreto 2463 de 2001. (Folio 42).

[6] Folios 14 a 15.

[7] Folios 18 a 21.

[8] Folios 22 a 29.

[9] Folios 3 a 5.

[10] Vinculado por medio de auto del 8 de septiembre de 2014 proferido por el Juzgado 33 del Circuito de Bogotá. (Folio 86). Contestación a la acción de tutela consta en los folios 98 a 100.

[11] Vinculado por medio de auto del 8 de septiembre de 2014 proferido por el Juzgado 33 del Circuito de Bogotá. (Folio 86). Contestación a la acción de tutela consta en los folios 116 a 119.

[12] Artículo 2 literal e).

[13] Folios 129 a 132.

[14] Folios 133 a 139.

[15] Folios 149 a 153.

[16] Folios 3 a 6 del cuaderno No. 2.

[17] En Auto del 13 de marzo de 2015, la Sala de Selección Número Tres, dispuso la revisión de la providencia en cuestión y procedió a su reparto.

[18] Mediante poder especial conferido a la señora Diana Marient Daza Quintero, portadora de la tarjeta profesional No. 79.251 del Consejo Superior de la Judicatura. (Folio 2).

[19] Decreto 4157 de 2011.

[20] Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

[21] Numeral 7 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011.

[22] La acción de tutela fue presentada el 3 de septiembre de 2014.

[23] Folios 3 a 5.

[24] Sentencias T-463 de 2010, T-109 de 2011.

[25] Sentencia SU-254 de 2013.

[26] Sentencia T-1496 de 2000.

[27] Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[28] Artículos 3º y 6º, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

[29] Artículo 5º Declaración Universal de Derechos Humanos.

[30] Artículos 11 y 12 Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[31] Sentencia T-188 de 2007.

[32] Sentencia C-775 de 2003.

[33] Aprobada mediante la Ley 742 de 2002.

[34] “Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas”

[35] En el artículo 1º se dispuso “Para los efectos de este Decreto se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos que afecten en forma indiscriminada a la población.

[36] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Consagra literalmente “Para los efectos de esta Ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población.”

[37] “Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.”

[38] Dispone “Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros.”

[39] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”

[40] Parágrafo 1º del artículo 3 de la Ley 418 de 1997.

[42] “Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”

[43] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”,

[44] Declarado condicionalmente exequible en la sentencia C-052 de 2012, bajo el entendido que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero del artículo 3.

[45] Establece el artículo 18: “El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.

[46] Sentencia C-253A de 2012.

[47] Sentencia C-781 de 2012.

[48] Ibídem.

[49] El cual, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe ser motivado. (Ver sentencia T-991 de 2012).

[50] Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). En otra ocasión, sostuvo que: “el no otorgamiento por las autoridades del correspondiente certificado de desplazado a quien tiene derecho a él, es una violación a derechos fundamentales”. Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterando lo establecido en la T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[51] Sentencia C-753 de 2013.

[52] Sentencia C-454 de 2006.

[53] Por medio del Decreto 1793 de 1992, se decretó el estado de conmoción interior, con fundamento en “Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada.” “Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia...”.

[54] La ley fue prorrogada por dos años más mediante la ley 241 de 1995. Así mismo, el artículo 131 de la ley 418 de 1997 estableció una vigencia de dos años que se extiende hasta el 26 de diciembre de 1999.

[55] Véase CIDH, Diez Años de Actividades 1971-1981 (Secretaría General, OEA, 1982), pág. 339, [en adelante, Diez Años de Actividades].

[56] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y Derechos Humanos. OEA, 22 de octubre de 2002.

[57] Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada mediante la Ley 1108 de 2006.

[58] Véase, por ejemplo, el Informe del Comité Ad Hoc creado por Resolución de la Asamblea General 51/210 del 17 de diciembre de 1996, Quinto Período de Sesiones (12-23 de febrero de 2001), ONU Doc. A/56/37, Anexo V, párr. 10 (donde se indica que en el intercambio general de opiniones sobre la inclusión de una definición de terrorismo en una convención amplia de la ONU sobre el terrorismo internacional, “algunas delegaciones subrayaron que la definición de terrorismo debe establecer una clara diferencia entre el

terrorismo y la lucha legítima en ejercicio del derecho de libre determinación e independencia de todos los pueblos bajo ocupación extranjera”. (Traducción por la Comisión).

[59] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y Derechos Humanos. OEA, 22 de octubre de 2002.

[60] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y Derechos Humanos. OEA, 22 de octubre de 2002. Véase, por ejemplo, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, ONU Res. 34/145 (XXXIV), 34 UN GAOR Supp. (no. 46) a 345, ONU Doc. A/Res/34/146 (1979, 1316 U.N.T.S. 205 [en adelante, Convención de la ONU de 1979 sobre Rehenes]. Véase, por ejemplo, la Convención sobre Delitos y otros Actos Cometidos a bordo de Aeronaves, abierto a la firma el 14 de septiembre de 1963, 704 U.N.T.S. 219; [en adelante Convención sobre Secuestro de Vuelos de 1963]; el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, nota 18 supra; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, abierta a la firma en Montreal el 23 de septiembre de 1971, 974 U.N.T.S. 177 [en adelante Convenio de Montreal]. Véase, por ejemplo, la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, abierta a la firma el 14 de diciembre de 1973, 1035 U.N.T.S. 167 [en adelante, Convención de la ONU sobre Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas]; la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ONU Doc A/RES. 49/59 (1995) (17 de febrero de 1995). Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempos de Guerra, 75 U.N.T.S. 287, que entró en vigor el 21 de octubre de 1950, artículo 33 [en adelante, el Cuarto Convenio de Ginebra] (donde se establece, entre otras cosas, que “No se castigará a ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido. Están prohibidos los castigos colectivos, así como toda medida de intimidación o de terrorismo”). Véase, análogamente, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y el relacionado con la protección de víctimas de conflictos armados no internacionales (Protocolo II), 1125 U.N.T.S. 609, que entró en vigor el 7 de diciembre de 1978, artículo 13 [en adelante, Segundo Protocolo Adicional, o Protocolo Adicional II]. En el Anexo II figuran los Estados miembros de la OEA que son partes de estos instrumentos.

[61] Declaración de la ONU sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, anexa a la Resolución 49/60 de la Asamblea General, documento A/RES/49/60 (17 de febrero de 1995), artículo 3.

[62] Véase, en general, Bassiouni, *International Terrorism*, nota 17, supra 770-1.

[63] “La interrelación detallada entre estos regímenes de derecho en el contexto de derechos particulares es materia de ulterior examen en la parte sustantiva del presente Informe. Sin embargo, a esta altura debe reconocerse que la clasificación de un acto o una situación como de terrorismo de por sí no afecta la aplicación de un régimen de derecho internacional en el cual, de acuerdo con las circunstancias, se satisfagan las condiciones de aplicación de dicho régimen. El significado de esta advertencia queda ilustrado en forma patente por la manifestación de violencia terrorista en el contexto de un conflicto armado internacional.”

[64] Los años previos a 1991 estuvieron caracterizados por una discrepancia entre una pretendida estabilidad y apego institucional a las normas constitucionales y democráticas, por un lado, y una realidad constitucional anómica e inconstitucional, por otro, (Lasalle, Ferdinand. 1997. *¿Qué es una Constitución?* Bogotá: Temis.) como escriben Bejarano y Pizarro, a propósito de este período preconstitucional: “las elecciones se celebran periódicamente, pero los candidatos y políticos elegidos son también periódicamente asesinados. La prensa está libre de la censura estatal, pero periodistas y académicos son sistemáticamente asesinados [...] La constitución y la ley establecen explícitamente los derechos y las responsabilidades de la oposición. Al mismo tiempo, los asesinatos de los líderes de la oposición se multiplican” (Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. 2005. *From “restricted” to “besieged”. The changing nature of the limits to democracy in Colombia.* En *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring, 235-260. Cambridge: Cambridge University Press.)

[65] Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.

[66] Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de

2015.

[67]“La literatura científica indica que el término criminalidad organizada engloba a cualquier organización de carácter no estatal que actúa con una rígida estructura jerárquica, con un mecanismo estricto de mando y cumplimiento de órdenes y con objetivos claramente criminales”. CAROLINA BOLEA BARDON. Autoría mediata en derecho penal. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 338. Citado en: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Colombia. Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación. Subdivisión de Prevención del Terrorismo. Bogotá. Julio de 2014.

[68] “(...) a diferencia de las guerrillas, las organizaciones narcotraficantes ofrecían oportunidades de mando a individuos provenientes de sectores excluidos, en particular si estos individuos controlaban la organización de la violencia. (...) Una guerra que en principio debía ser estrictamente entre delincuentes por controlar el mercado ilegal se había convertido en una guerra por controlar sociedades”. (Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.)

[69] “En las fases iniciales del conflicto actual capos del cartel de Medellín como Pablo Escobar, los hermanos Ochoa y “El Mexicano” Rodríguez Gacha ubicaron laboratorios y pistas clandestinas en zonas dominadas por guerrillas como las Farc y el EPL[69]. A cambio de una parte de las rentas del negocio recibían protección contra el estado para sus centros de fabricación de cocaína y pistas de llegada y salida de mercancía.” (Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.)

<http://www.semana.com/nacion/articulo/pablo-escobar-genio-del-mal/258918-3>. Recuperado el 11 de junio de 2015.

[ 71 ]

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-rastro-impune-de-oficina-de-envigado-articulo-566337>. Recuperado el 15 de junio de 2015.

[72] Se han seguido hasta aquí las líneas interpretativas sobre el narcotráfico propuestas en

Álvaro Camacho Guizado, «De narcos, paracracias y mafias», en Leal Buitrago, op. cit., pp. 387-419.

[73] Ferro y Uribe, op. cit., pp. 96-104; Delgado, op. cit., p. 109; Henderson, op. cit., p. 123.

[74] Giraldo Ramírez, Jorge. “Política y guerra sin compasión”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.

[75] “De hecho, el paramilitarismo derivó como uno de los principales problemas de Colombia a finales de la década de los noventa y principios del nuevo siglo más por la progresiva autonomía que ganaron los narcotraficantes en el ejercicio del gobierno local que la organización de la contrainsurgencia por agentes privados. La violencia contra la población civil y las violaciones de todo tipo de derechos crecieron a ritmos asombrosos como consecuencia de sus prácticas de dominación local, agentes del estado de todo tipo, -civiles, militares, judiciales, policivos-, establecieron fuertes alianzas con estos narcotraficantes por el poder que habían acumulado desde la periferia. (...) lo que había comenzado como una defensa de los narcotraficantes contra la expansión territorial de la guerrilla y el riesgo del secuestro había terminado en un proyecto autónomo de autogobierno en la periferia por ejércitos privados. (...).” (Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.)

[76] “En las fases iniciales del actual conflicto capos del cartel de Medellín como Pablo Escobar, los hermanos Ochoa y ‘El Mexicano’ Rodríguez Gacha ubicaron sus laboratorios y pistas clandestinas en zonas dominadas por guerrillas como las Farc y el EP. A cambio de una parte de las rentas del negocio recibían protección contra el estado para sus centros de fabricación de cocaína y las pistas de llegada y salida de mercancía”. (Duncan, Gustavo. “Exclusión, insurrección y crimen”. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Febrero de 2015.)

[77] En la sentencia del 14 de noviembre de 2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la defensa del Estado colombiano alegó “que la toma del Palacio de Justicia estuvo financiada por el narcotráfico. Al respecto, el Tribunal Especial de Instrucción señaló

que “[l]a sospecha de que esa supuesta conexión [...] tampoco ha sido confirmada dentro de la investigación”. Por otra parte, la Comisión de la Verdad, consideró que el M-19 “[n]unca tuv[ó] una relación de sometimiento con [grupos de narcotráfico], pero s[í] hubo [asistencia en el traslado de cosas y personas, así como para conseguir las armas]”. No obstante, concluyó que “hubo conexión del M-19 con el Cartel de Medellín para el asalto al Palacio de Justicia” a pesar de que “no todos los miembros del M-19 conocieran la conexión”. La Comisión también señaló que el narcotráfico ofreció al M-19 determinados montos de dinero para, por ejemplo, eliminar archivos y expedientes específicos o asesinar al presidente de la Corte Suprema de Justicia. Cfr. Informe del Tribunal Especial de Instrucción (expediente de prueba, folio 30489), e Informe de la Comisión de la Verdad (expediente de prueba, folios 312 a 314 y 320).”

[78] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.

[79] Sentencia del 4 de julio de 1997, expediente: 10.098, actor: Abraham Avila Rondón y Otros. En el mismo sentido sentencias de julio 10 de 1997, expediente: 10.229, actor: Sociedad Díaz y Cía. S. en C.; del 14 de agosto de 1997, expediente: 10.235, actor: María Cristina Briñez; del 14 de agosto de 1997, expediente: 10.490, actor: José Uriel Chavez y del 28 de agosto del 1997, expediente: 10.697, actor: Blanca Nelly Poveda de Pulido y Otros, todas con ponencia de quien redacta este fallo.

[80] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 27 de mayo de 1999. Radicado No. 12661, M.P. Nilson E. Pinilla Pinilla.

[ 81 ]

<http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/79-noticias/3303-un-vuelo-para-la-memoria-25-años-del-atentado-al-avion-de-avianca> Recuperado el 10 de junio de 2015. En el mismo sentido, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13126939>. Recuperado el 10 de junio de 2015.

[82] Según consta en la copia de la cédula de ciudadanía, el señor Ra

fael Jiménez Melo nació el 12 de mayo de 1941. (Folio 16).

[83] Folio 41.

[84] De acuerdo a la copia de la historia clínica de Rafael Jiménez, fue sometido a una craneotomía el 16 de enero de 1990, como consecuencia de un trauma craneoencefálico contundente en región parietal izquierdo. (Folio 44, 49).

[85] En la copia del dictamen expedido por la Junta Regional de Invalidez, el 6 de octubre de 2011, Rafael Jiménez tiene una pérdida de capacidad laboral del 30.10% con un grado de limitación severa, de acuerdo al artículo 7 del Decreto 2463 de 2001. (Folio 42).

[86] Folios 14 a 15.

[87] Folios 3 a 5.

[88] Vinculado por medio de auto del 8 de septiembre de 2014 proferido por el Juzgado 33 del Circuito de Bogotá. (Folio 86). Contestación a la acción de tutela consta en los folios 116 a 119.

[89] Folios 14 a 15.