

## TEMAS-SUBTEMAS

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Vulneración de los principios de favorabilidad y buena fe que rigen a la administración en relación con el RUV, ante negativa de refutar previamente hechos de la demandante

(...) la motivación que debe realizar la UARIV para decidir sobre la inscripción de una persona en el RUV, debe aplicar los principios de favorabilidad y de buena fe, en virtud de los cuales la carga de la prueba sobre la inexistencia del desplazamiento, homicidio o amenazas corresponde a la entidad.

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

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

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

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

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

DEBER DE MOTIVACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Criterios legales y jurisprudenciales que deben seguir los funcionarios de la UARIV

(i) la carga de la prueba en los relatos que se consideran contrarios a la verdad le corresponde a la Unidad para las Víctimas; (ii) es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al hecho victimizante alegado; (iii) es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho victimizante; (iv) se prohíbe negar la inscripción en el registro con fundamento en el desconocimiento de los hechos descritos, y (v) hay una obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido victimizada.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ FRENTE A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Vulneración persiste en el tiempo al negar inclusión en el Registro Único de Víctimas

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

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

Sentencia T-446 de 2023

Expediente T-9.402.172: acción de tutela interpuesta por Carlos y Martha en nombre propio y como agentes oficiosos del menor Mateo en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Expediente T-9.408.001: acción de tutela interpuesta por Margarita, en representación de Camila en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo, y los Magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente.

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

Expediente T-9.402.172

#### Hechos relevantes

1. El 9 de febrero de 2023, los señores Carlos y Martha, abuelos del menor Mateo, interpusieron tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, UARIV), en nombre propio y como agentes oficiosos del menor. Solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la indemnización administrativa, a la dignidad humana y a la inclusión en el Registro Único de Víctimas (en adelante, RUV).
2. Carlos y Martha hacen parte del Sisbén en el grupo A1 (pobreza extrema), se encuentran afiliados en salud al régimen subsidiado y afirmaron que tienen un bajo nivel de escolaridad.
3. Los peticionarios señalaron que el 23 de enero de 2021 su hijo, el señor Juan padre de Mateo, fue víctima del delito de homicidio por parte de uno de los actores armados que operan en el municipio de Villa Nueva. Adujeron que en dicho municipio existe una fuerte y notoria presencia de grupos armados, como lo son el ELN y las disidencias de las FARC.
4. Expusieron que vivían en la vereda La Casa del municipio de Villa Nueva. Sin embargo, a raíz del hecho anteriormente narrado se vieron obligados a abandonar dicha zona y se reubicaron en el casco urbano del municipio.
5. El 11 de mayo de 2021, la señora Martha acudió a la personería de Villa Nueva con el fin de ser inscritos en el RUV por los hechos victimizantes de homicidio y desplazamiento forzado, ambos derivados del homicidio de su hijo.
6. Mediante la Resolución 2021-42691 del 18 de junio de 2021 -notificada mediante correo electrónico del 9 de agosto de 2021-, la UARIV resolvió no incluir en el RUV al núcleo familiar del señor Juan y no reconocer los hechos victimizantes antes referenciados. Afirmó que los hechos narrados no tenían relación con el modus operandi que desplegaban los actores del conflicto presentes en la zona. La decisión fue apelada por la actora el 19 de agosto de 2021, sin que se haya notificado respuesta.
7. El 21 de enero de 2022, por sugerencia del personero del municipio los accionantes radicaron una nueva solicitud ante la entidad. No obstante, el 21 de abril de 2022, la UARIV

le comunicó a la señora Martha que se abstenía de pronunciarse nuevamente sobre los hechos analizados en la resolución de junio de 2021.

8. Los accionantes relacionaron algunos casos de similares circunstancias que han ocurrido en el municipio de Villa Nueva. Ello, con el fin de constatar que en este territorio hacen presencia grupos armados al margen de la ley y que son usuales este tipo de acciones sobre la población civil. Información que sustentaron en documentos de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, presentaron denuncia ante la Fiscalía General de la Nación con el fin de esclarecer cuál de los grupos al margen de la ley cometió el homicidio de su hijo.

9. Solicitaron ordenar a la UARIV revocar la Resolución No. 2021-42691 del 18 de junio de 2021 FUD. CE000433449 y, en su lugar, incluir a los accionantes en el RUV reconociendo los hechos victimizantes de desplazamiento forzado con ocasión del homicidio del señor Juan.

#### Trámite procesal

10. Mediante auto 92 del 9 de febrero de 2023 el Juzgado Penal del Circuito de Villa Nueva, avocó conocimiento de la acción y corrió traslado a la accionada.

#### Respuesta de la accionada

11. La UARIV solicitó negar la acción de tutela. Sostuvo que dio respuesta a cada uno de los trámites iniciados por los accionantes. Señaló que el recurso de apelación elevado por la señora Martha se resolvió mediante la Resolución 20216461 del 2 de septiembre de 2021 notificada el 14 de septiembre de 2021, donde se confirmó la decisión atacada. Realizó un recuento de los argumentos dispuestos en ambas decisiones y concluyó que tanto el homicidio como el desplazamiento forzado tienen origen en circunstancias de tipo social o personal y no están relacionadas con inspiraciones ideológicas o políticas.

#### Sentencias objeto de revisión

##### Primera instancia

12. El 23 de febrero de 2023 el Juzgado Penal del Circuito de Villa Nueva negó el amparo. Indicó que la acción de tutela “no puede servir como mecanismo para revivir términos que ya han caducado, teniendo en cuenta que la Resolución No. 2021-42691 que pretende sea

revocada ya adquirió firmeza (sic)". Sostuvo que la UARIV no vulneró los derechos invocados pues la misma, "adelantó todas las actuaciones administrativas a fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado; por lo tanto, no ha comportado una omisión en su obligación legal de garantizar los derechos fundamentales de la parte actora".

13. Los accionantes impugnaron la anterior decisión con base en los argumentos presentados en el escrito de tutela.

#### Segunda instancia

14. El 17 de abril de 2023 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villa Nueva- Sala Única, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente la acción constitucional. Expuso que no se cumplía con el requisito de inmediatez, dado que, desde la negativa de la UARIV de inscribir al núcleo familiar en el RUV hasta la presentación del mecanismo de amparo, transcurrieron 17 meses. Además, señaló que los accionantes no agotaron los mecanismos ordinarios, en concreto, la acción de nulidad y restablecimiento de derecho contra la resolución que negó la inclusión en el RUV.

#### Pruebas que obran en el expediente

- i. i) Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante.
- ii. ii) Copia de la Resolución No. 2021-42691 del 18 de junio de 2021 FUD CE000433449.
- iii. iii) Copia del recurso de apelación presentado en contra de la resolución 2021-42691.
- iv. iv) Copia Resolución No. 20216461 del 2 de septiembre de 2021.
- v. v) Notificación de la Resolución No. 20216461 del 2 de septiembre de 2021 con fecha del 14 de septiembre 2021.
- vi. vi) Copia respuesta del 08 de marzo del 2022 por parte de la UARIV frente a la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas FUD No. CI000433445.
- vii. vii) Copia del SISBEN de los accionantes.
- viii. viii) Copia del registro civil de nacimiento del padre del menor.

- x. x) Copia del registro civil de nacimiento del niño.
- xi. xi) Copia de la denuncia presentada en la fiscalía.
- xii. xii) Copia noticias de voladura de tubo de crudo en vereda de Villa Nueva.
- xiii. xiii) Copia de afiliación del padre del menor a la Junta de Acción Comunal en donde se evidencia su anterior domicilio.
- xiv. xiv) Copia de recibos de servicios públicos.
- xv. xv) Alertas tempranas de la defensoría del pueblo

Expediente T-9.408.001

#### Hechos relevantes

15. La señora Margarita presentó acción de tutela en representación de su hija Camila quien tiene 16 años.
16. El 4 de junio de 2021 en el corregimiento de Zion la menor de edad recibió amenazas, de manera anónima, a través de medios electrónicos con la afirmación “[e]stos van a caer porque van a caer (...)”, razón por la cual decidieron salir del corregimiento de Zion hacia Camelot de manera temporal.
17. El 6 de noviembre de 2021 la policía de infancia y adolescencia solicitó al ICBF el restablecimiento de derechos de los menores involucrados, entre ellos de la menor Camila, allí le realizaron varias valoraciones.
18. El 1 de marzo de 2022, la señora Margarita solicitó al ICBF copia de la valoración realizada por parte de la entidad a la menor de edad por los hechos relacionados.
19. El 4 de marzo de 2022, Margarita rindió declaración ante la Personería de Zion y solicitó el reconocimiento como víctima a la menor por desplazamiento y amenaza.
20. Mediante Resolución No. 2022-38294 del 1 de junio de 2022, la UARIV resolvió no incluir a la adolescente en el RUV y no reconocer el hecho victimizante referido. Afirmó lo siguiente:

“(…) [S]i se evidencia la presencia de grupos armados en la subregión del Suroeste antioqueño, sin embargo, es posible reconocer la presencia de estructuras de delincuencia común y actores criminales, que se estarían disputando el control del territorio a través de diferentes dinámicas de violencia que no conciernen al ámbito de análisis de la Unidad de Víctimas, por lo tanto, no es posible asociar que la situación referida por la deponente tenga un vínculo causal ligado a intereses económicos y/o políticos que permitan afirmar que los hechos declarados se configuren en medio del conflicto armado, con relación cercana y suficiente al mismo, o por el contrario se atribuya a actos delictivos”.

21. Ante la anterior decisión, la señora Margarita interpuso recurso de reposición y apelación. Por medio de las Resoluciones N.º 2022-38294R del 1 de noviembre de 2022 y N.º 20230110 del 26 de noviembre de 2022, la entidad accionada resolvió los recursos. Informó que no se logró relacionar los hechos relatados con las dinámicas del conflicto armado. En particular, la entidad consideró que, una vez efectuado el análisis de fondo del caso “dentro la georreferenciación realizada y del estudio de los elementos técnicos allegados por el recurrente y los elementos jurídicos” se pudo determinar que no existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado lo cual imposibilita acreditar que los hechos corresponden al actuar antijurídico relacionado con las dinámicas del conflicto interno colombiano.

22. Acorde con el escrito de tutela las respuestas de la UARIV resultan “reprochables” porque “es evidente que dichos hechos fueron por personas que pertenecen a grupos al margen de la ley”. Aclaró que en el municipio de Zion se presenta una guerra entre grupos armados. Aseguró que es la UARIV quien debe realizar un estudio completo para tomar una decisión.

23. La señora Margarita declaró que acudió a la Fiscalía para interponer la respectiva denuncia por las amenazas recibidas en contra de su hija, sin embargo, allí le informaron que “no me podían tomar la declaración porque yo había dejado pasar los seis meses que tenía. Yo no fui antes, porque las personas que estuvieron en Zion nos dijeron que nos asesorarían, pero nunca paso nada”.

24. En ese contexto, la ciudadana señaló que su hija fue víctima de violencia. En consecuencia, solicitó tutelar los derechos de la menor y ordenar a la UARIV realizar una valoración del caso e incluir a la adolescente en el RUV y reconocer la indemnización a la que

tiene derecho.

#### Trámite procesal

25. Mediante auto del 13 de abril de 2023, el Juzgado Promiscuo de Familia de Zion avocó el conocimiento de la acción de tutela y dispuso su traslado a la accionada. Adicionalmente, el juez constitucional requirió al ICBF a fin de que informara al despacho si la adolescente Camila recibió algún tipo de intervención por parte del equipo de profesionales de la entidad con ocasión a la petición elevada por la accionante el 1 de marzo de 2022.

Respuestas de la accionada.

26. La UARIV solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela. Señaló que para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011 debe presentar declaración ante el Ministerio Público y estar incluido en el RUV. Informó que ofreció a la accionante una respuesta administrativa clara, precisa y congruente con lo solicitado, por lo tanto, se configuró un hecho superado.

Sentencia objeto de revisión

Única instancia

27. El 24 de abril de 2023 el Juzgado Promiscuo de Familia de Zion declaró improcedente el amparo. Indicó que la UARIV se pronunció de fondo respecto de la pretensión de la actora en las resoluciones del 1 de junio, 1 y 26 de noviembre de 2022. En concreto, el juzgado determinó que la entidad accionada realizó un análisis exhaustivo de los elementos técnicos, de contexto y jurídicos relacionados con los hechos expuestos por la actora. La argumentación presentada fue considerada clara, motivada, precisa y acorde con la normativa por parte de la autoridad judicial.

Pruebas que obran en el expediente

ii. ii) Resolución N.º 2022-38294 del 1 de junio de 2022, por la cual se decide sobre la inscripción en el RUV.

iii. iii) Copia recurso de reposición y en subsidio apelación, fechado el 14 octubre de 2022,



radicado en la misma fecha.

iv. iv) Copia resolución N.º 2022-38294R del 1 de noviembre de 2022, por la cual se resuelve recurso de reposición en subsidio apelación.

v. v) Copia de la Resolución No. 20230110 del 26 de noviembre de 2022, por la cual se decide el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N.º 2022-38294 del 1 junio de 2022.

vi. vi) Certificado declaración por hechos victimizantes de amenaza ocurridos el 4 de junio de 2021 y desplazamiento forzado ocurrido el 6 de junio de 2021 con FUD - BK 00054492.

vii. vii) Copia de petición presentada por la accionante ante el ICBF el día 1 de marzo de 2022.

viii. viii) Copia de la repuesta brindada por parte del ICBF a solo solicitado por el Juzgado Promiscuo de Familia.

#### . TRÁMITE EN SEDE DE REVISIÓN

28. Mediante auto del 16 de agosto de 2023, el magistrado ponente dispuso la vinculación de la Fiscalía General de la Nación (en adelante, FGN) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante, ICBF). Además, solicitó a los accionantes, la UARIV, el ICBF, y la Fiscalía General de la Nación dar respuesta a varias preguntas tendientes a contar con elementos suficientes para adoptar una decisión.

29. Transcurrido el término otorgado en el auto del 16 de agosto 2023 y constatada la efectiva notificación de dicho proveído, la UARIV dio respuesta a lo solicitado de manera extemporánea con fecha del 21 de septiembre de 2023. La señora Margarita guardó silencio. El ICBF, la FGN, la señora Martha y el señor Carlos dieron respuesta a lo solicitado.

#### Contestaciones allegadas en sede de revisión

A. A. Expediente T-9.402.172

30. Mediante documento del 30 de agosto del 2023, la señora Martha y el señor Carlos, actuando en nombre propio y como agentes oficiosos de Mateo, dieron respuesta a los

cuestionamientos realizados de la siguiente manera.

31. Afirmaron que su situación socioeconómica actual era precaria pues tuvieron que abandonar su lugar de residencia donde tenían una tienda, actualmente se encuentran en el municipio de Utopía y se encuentran desempleados.

32. Comentaron que actualmente el menor de edad se encuentra bajo el cuidado de los abuelos maternos mientras ellos logran estabilizarse económicamente. Sin embargo, ellos siguen enviando dinero al menor.

33. Los actores manifestaron que viven con mucho temor luego del homicidio del señor Juan y que no han logrado estar pendientes del proceso penal por miedo a firmar una “sentencia a muerte”. Señalaron que “[n]os da temor por nuestras vidas y las de nuestros demás familiares que viven en esta zona del país. Desde el homicidio de nuestro hijo vivimos llenos de temor puesto que las personas llegan a comentarle a uno cosas, como que están preguntando por nosotros”.

34. Refirieron que no han recibido amenazas de manera directa, pero afirman vivir con temor pues la comunidad les informó que el presunto autor de homicidio pertenece al ELN.

35. Acerca de los posibles motivos del homicidio del señor Juan aseguraron que podía deberse a lo siguiente:

“(…) [N]osotros como familia pensamos que puede ser represalia por los encontrones que habíamos tenido cuando en nuestra finca colocaban minas y volaban el oleoducto. También esos comentarios se escucharon en la comunidad luego del asesinato de mi hijo, fueron varios los problemas que tuvimos antes del asesinato de nuestro hijo, pues en una oportunidad que estábamos guadañando la finca y una mina explotó, con la suerte que el obrero estaba trabajando con una guadaña y no sufrió lesiones físicas; eso fue un problema terrible para nosotros” (sic).

36. Mediante oficio del 24 de agosto de 2023, la FGN solicitó su desvinculación y dio respuesta a los cuestionamientos realizados de la siguiente manera.

37. No encontró solicitudes realizadas por la UARIV a la entidad sobre el caso. Informó que el proceso por el homicidio del señor Juan se encuentra en indagación preliminar. Afirmó que en

los actos procesales se encontraron otras diligencias donde el hijo de la accionante estuvo vinculado en procesos penales pues al parecer pertenecía al Grupo Armado Organizado ELN donde era presuntamente conocido como “Braquets”, información corroborada por integrantes de dicha organización. La entidad aseguró que la señora Martha no manifestó conocer que su hijo hubiese sido víctima de amenazas o que estuviese vinculado con alguna organización al margen de la ley.

#### B. Expediente T-9.408.001

38. Mediante oficios del 24 y 29 de agosto de 2023, la Fiscalía General de la Nación solicitó su desvinculación y afirmó que en el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio no se encontró información relacionada con los hechos.

39. Mediante oficio del 29 de agosto de 2023, el ICBF solicitó su desvinculación y dio respuesta a los cuestionamientos realizados de la siguiente manera. Informó que la defensora de familia que conoció de estos hechos no presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación. Afirmó que la sugerencia realizada a la señora Margarita de salir del domicilio fue con ocasión de la grave afectación que tenía la menor a causa de las amenazas de las cuales fue víctima, con el fin de prevenir el riesgo psicosocial. La autoridad administrativa consideró que no había mérito para dar apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos dado que los adolescentes contaban con sus derechos garantizados por parte de sus familias; por lo tanto, no procedió la toma de medidas de restablecimiento de derechos.

40. Respecto del origen de la amenaza, refirió que fueron informados por parte de la policía el 8 de junio de 2021 donde afirmaron que: “(...) [T]eniendo en cuenta que desde el pasado 04/06/2021 se transmitieron tres comunicados donde relacionan a unos adolescentes residentes del Corregimiento Zion, donde al parecer unas personas inescrupulosas que aducen ser de un grupo delincuencia, piensan atentar en contra de la integridad de estas los que a continuación relaciono así: (...)”

#### . CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

41. La Sala es competente para revisar los fallos referidos, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## Problema jurídico y metodología de la decisión

42. De acuerdo con el contenido fáctico planteado en los expedientes y las decisiones de instancia, corresponde a esta corporación resolver los siguientes problemas jurídicos:

43. En el expediente T-9.402.172 ¿la UARIV vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y de las víctimas a ser incluidas en el RUV, cuando mediante un acto administrativo niega la inscripción en esta herramienta con fundamento en que no se acreditó que el homicidio de Juan y el posterior desplazamiento fuera consecuencia del conflicto armado interno?

44. En el expediente T-9.408.001 ¿la UARIV vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y de las víctimas a ser incluidas en el RUV, cuando mediante un acto administrativo niega la inscripción en esta herramienta porque no se acreditó el vínculo entre las amenazas y el conflicto armado interno?

45. Con el fin de resolver los problemas jurídicos, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre el derecho fundamental de las víctimas a ser incluidas en el RUV y el derecho al debido proceso relacionado con la motivación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV. Finalmente, se resolverán los casos concretos a partir del marco teórico expuesto.

El derecho fundamental de las víctimas a la inclusión en el RUV. Reiteración de jurisprudencia

46. La Corte en la Sentencia T-059 de 2022, concluyó que “la condición de víctima es previa a la inclusión en el RUV, pues precisamente lo que busca el Estado con esta herramienta es lograr identificar a quienes han sufrido daños con ocasión del conflicto para otorgarles los beneficios dispuestos en la ley 1448 de 2011”.

47. Sobre este punto es menester resaltar que el concepto de víctima del conflicto armado se encuentra en la Ley 387 de 1997 y en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Allí se estableció que dicha categoría está asociada a tres elementos: i) temporal, ii) naturaleza de la conducta, y iii) contextual. El primero indica que debe tratarse de actos victimizantes ocurridos con posterioridad al 1º de enero de 1985. El segundo indica que el hecho debe ser consecuencia de una grave violación a los derechos humanos o a las normas del Derecho Internacional Humanitario. Finalmente, el tercer límite apunta a que el hecho debe ser

causado con ocasión del conflicto armado; debido a que la ley no cobija a las víctimas de delincuencia común, que corresponde a “aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno”.

48. Por otro lado, en las Sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012 esta Corporación resaltó las notorias dificultades que representa, en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, pues frecuentemente esta requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la Corte indicó que resulta indispensable que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno.

49. Es decir, para efecto de aplicación de las medidas adoptadas en la Ley 1448 de 2011, se considera resultado de delincuencia común aquellos hechos ajenos al ámbito del conflicto armado interno, esos actos que, frente al análisis concreto de cada caso, se determina con certeza que no guardan una relación cercana con el desarrollo del conflicto armado por el nivel de intensidad de las hostilidades.

50. En la Sentencia T-070 de 2021 la Corte reitero algunas reglas para la adecuada aplicación del concepto de víctima del conflicto armado:

“(…)(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho Estatuto Legal. (ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas. (iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido

perpetrado por “delincuencia común”. (iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos. (v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas. (vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante. (vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna”.

51. El RUV es una herramienta administrativa creada con la finalidad de registrar, como bien lo indica su denominación, a todas las personas que hayan sido víctimas del conflicto armado. El Decreto 1084 de 2015 lo define como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de víctimas”. En este sentido, varias sentencias han reiterado su naturaleza instrumental y señalan que de ninguna manera tiene efectos declarativos de la calidad de víctima.

52. Dicho decreto reglamentó expresamente esta situación de la siguiente manera: “[l]a condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades”.

53. Con lo anterior es posible afirmar que la inclusión en el RUV permite que las víctimas puedan acceder a los programas y beneficios previstos en la Ley 1448 de 2011, pues solamente cuando la víctima ha sido inscrita puede ser destinataria de medidas de asistencia y reparación, por ejemplo, de medidas de rehabilitación para el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales, indemnización administrativa, formación y generación de empleo, entre otros. Indiscutiblemente, “por su conducto (i) se materializan las entregas de

ayudas de carácter humanitario; (ii) el acceso a planes de estabilización socio económica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación y, (iii) en términos generales el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley”. De ahí que “la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos para su inclusión implica, per se, la vulneración de todas las garantías que se derivan”.

54. Adicionalmente, es importante destacar como bien lo señaló la Corte en la Sentencia T-171 de 2019 que la UARIV tiene el deber de asegurar que el RUV cumpla con otra finalidad relevante para el Estado y la sociedad en general. Lo anterior fundamentado en el Decreto 1084 de 2015 el cual dispone que la UARIV tiene que adelantar “las medidas necesarias para que el Registro Único de Víctimas contribuya al conocimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica”. Razón por la cual la Corte estableció que “el RUV es un insumo relevante para tejer los relatos del conflicto, precisar actores y líderes de los grupos armados, caracterizar patrones de victimización, identificar dinámicas de operación rurales y urbanas, así como describir otras manifestaciones del conflicto armado interno en los distintos lugares del territorio nacional en los que se desplegó”.

El derecho al debido proceso y la motivación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV

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

56. En la Sentencia T-220 de 2021 la Corte estableció que “una de las expresiones del debido proceso administrativo radica en el deber del Estado de ofrecer una motivación respecto de sus propios actos, en la que se presenten ‘las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma, las personas pueden verificar que aquellas se ajustan a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley para encausar al

funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones’”.

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

58. Particularmente, en el procedimiento administrativo de solicitud de inclusión en el RUV, una vez las víctimas presentan la declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público, la UARIV tiene a su cargo decidir a través de un acto administrativo, debidamente motivado, si incluye o no a la víctima en esta base de datos. La motivación debe corresponder a una narrativa suficiente para justificar la decisión de la entidad en uno u otro sentido, de modo que no carezca de razones y, por tanto, torne la decisión caprichosa: “Dicho acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, ‘[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión’ de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla”.

59. En ese orden, sus actuaciones, especialmente aquellas que niegan la inscripción, deben ser debidamente motivadas con el fin de que estas respeten los derechos de defensa y contradicción de los solicitantes. De ahí que la Sala Cuarta de Revisión, en la Sentencia T-435A del 2022, haya advertido que “[d]icha motivación se encuentra sujeta al material probatorio que, [...], también está a cargo de la entidad. En otras palabras, la suficiencia de la motivación del acto administrativo depende de lo que realmente la unidad haya logrado probar”

60. Adicionalmente, es obligación de los funcionarios recabar en el Formato Único de Declaración, “la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como la caracterización socioeconómica del solicitante y de su núcleo familiar, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, desde un enfoque diferencial, de conformidad con el principio de participación conjunta consagrado en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011”.



61. Una vez recibida la declaración, en el proceso de verificación de los hechos en cada caso particular, la UARIV tiene la carga de la prueba y para ello “realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes”.

62. La Corte en la Sentencia T-039 de 2023 reiteró las reglas que se derivaron de la Sentencia T-821 de 2007, las cuales debían tenerse presentes en la valoración de las solicitudes de inscripción en el RUPD y que actualmente son aplicables al RUV, pues permiten una interpretación constitucional adecuada que garantiza los derechos de las víctimas al debido proceso y a la reparación integral. Estas reglas son: (i) la carga de la prueba en los relatos que se consideran contrarios a la verdad le corresponde a la Unidad para las Víctimas; (ii) es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al hecho victimizante alegado; (iii) es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho victimizante; (iv) se prohíbe negar la inscripción en el registro con fundamento en el desconocimiento de los hechos descritos, y (v) hay una obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido victimizada.

Estudio de los casos concretos

Análisis de los requisitos de procedencia

Requisito

Expediente T-9.402.172

Expediente T-9.408.001

Legitimación en la causa por activa y pasiva

Se acreditó. Los tutelantes interpusieron acción de tutela actuando en nombre propio y como agentes oficiosos de su nieto quien es menor de edad.

De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y lo reiterado por esta Corporación en las Sentencias T-289 de 2023 y T-325 de 2016 respecto de la agencia oficiosa. Lo anterior teniendo en cuenta que: i) los abuelos manifestaron la calidad en la que actúan en la tutela y ii) se trata de un caso que involucró los derechos de un menor de edad, razón por la cual no

se encontraba en capacidad para asumir su propia defensa. Por otro lado, sobre los derechos de los abuelos del menor se tiene que estos presentaron la acción en defensa de sus garantías de manera directa.

Se acreditó. La señora Margarita interpuso acción de tutela en representación de su hija Camila quien es menor de edad por considerar vulnerados varios de sus derechos fundamentales, como sujeto de especial protección constitucional, al ser víctima del conflicto armado interno.

De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 los representantes legales de los menores de edad están llamados a interponer esta acción constitucional.

Se acreditó. La accionada es la UARIV, entidad pública encargada de estudiar las solicitudes de inscripción en el RUV a las víctimas del conflicto armado interno. Por tanto, es la competente para ordenar su inclusión, si a ello hubiere lugar.

#### Inmediatez

Se acreditó. El presente requisito será flexibilizado teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte. Para el momento en que se instauró la acción de tutela (9 de febrero de 2023) aún se mantenía la negativa, por parte de la UARIV, de incluir en el RUV a los accionantes; lo cual implica para ellos la imposibilidad de acceder a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, en caso de tener derecho a dichos beneficios.

Adicionalmente, en el caso concreto los accionantes afirmaron tener temor de las represalias que podrían tomar en su contra, argumento que justifica el lapso en el que fue presentada la acción de tutela, es decir 10 meses entre la última respuesta de la UARIV y la interposición de la misma.

Se acreditó. La acción de tutela fue presentada el 13 de abril 2023 momento en el cual aún permanecía la negativa de inscripción en el RUV con fecha del 26 de noviembre de 2022 transcurriendo así 5 meses.

## Subsidiariedad

Se acreditó. En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que las víctimas del conflicto armado interno han estado expuestas a un contexto de violencia, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional. Sobre el particular, el análisis de subsidiariedad es flexible dada esa situación de vulnerabilidad y, por tanto, no es exigible para este grupo de ciudadanos que sigan el curso ordinario del proceso contencioso administrativo.

En los casos bajo estudio se evidencia que los actores presentaron los recursos de reposición y apelación contra las resoluciones que negaron su inclusión en el RUV. Teniendo en cuenta que los agentes oficiosos y los representados son sujetos de especial protección constitucional, este requisito debe ser flexibilizado pues no podría imponérseles una carga desproporcionada al requerir que sea promovido un proceso contencioso.

63. Según lo expuesto, la Sala encuentra satisfechos los requisitos de procedencia de las acciones de referencia.

La UARIV vulneró los derechos fundamentales de los accionantes

A. A. Expediente T-9.402.172

64. Martha y Carlos, actuando en nombre propio y como agentes oficiosos del menor Mateo, presentaron acción de tutela con fundamento en que la UARIV negó su inclusión en el RUV por los hechos victimizantes de homicidio de su hijo Juan y desplazamiento forzado, en el municipio de Villa Nueva.

65. En el acto administrativo donde negó la inscripción en el RUV la UARIV argumentó que (i) en las fuentes consultadas y aportadas por los accionantes no obtuvieron indicios sobre lo declarado, y (ii) en el certificado de defunción no aparecen de forma contundente las causas del homicidio. Las resoluciones expedidas posteriormente por la UARIV, con ocasión de los recursos de reposición y apelación, coinciden en afirmar la falta conexidad con el conflicto armado por falta de elementos sumarios que evidencien móviles políticos e ideológicos y su ocurrencia en el marco de dinámicas del conflicto.

66. La Corte considera que en el presente caso la UARIV no cumplió con las cargas de

indagación, evaluación y argumentación que le correspondían al negar la inclusión en el RUV del menor Mateo y de sus abuelos.

67. En primer lugar, la UARIV no investigó ni recopiló pruebas que le permitieran analizar de manera adecuada la petición de registro, especialmente considerando que un menor de edad está involucrado en el asunto. Así, la Sala evidencia que no adelantó verificación alguna respecto de la existencia de informes de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo sobre la situación derivada del conflicto armado interno en el municipio de Villa Nueva. De acuerdo con lo expuesto por la señora Martha, dichos informes eran relevantes para establecer la supuesta situación de riesgo para la población lo cual le generó sentimientos de temor e inseguridad viéndose en la necesidad de desplazarse. No obstante, la entidad no tuvo en cuenta la evocación expresa de estos informes bajo la presunción de buena fe que debe guiar este proceso administrativo.

68. En segundo lugar, la entidad accionada realizó una evaluación insuficiente de la declaración de conformidad con los escasos medios de prueba recaudados. La UARIV afirmó que, al momento de recopilar la información correspondiente, la señora Martha, el señor Carlos y el menor de edad no aparecían en ninguna base de datos de la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia, el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA), el Sistema de Información de Víctimas de la Violencia, el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Con base en esa investigación, la entidad omitió realizar un análisis suficiente respecto de las bases de datos como el SISBEN donde los accionantes se encuentran registrados en condición de pobreza extrema.

69. Por otra parte, teniendo en cuenta que los accionante denunciaron los hechos que en su concepto los catalogan como víctimas, la UARIV debió solicitar a la FGN -entidad que tiene a su cargo la investigación de los hechos-, información que le ofreciera elementos relevantes para el estudio del registro. Ahora bien, es importante aclarar que la inclusión en el RUV no está supeditada a la existencia de una investigación penal.

71. En tercer lugar, la UARIV afirmó que el certificado de defunción no es suficiente para mostrar una relación cercana entre los hechos y el conflicto armado interno. Sobre este punto evidencia la Sala que no existe claridad del concepto “suficiencia” en la afirmación

usada por la UARIV. En este sentido, una motivación adecuada del acto administrativo requería que se explicara cuál hubiese sido una descripción suficiente de las causas de la muerte y, además, que se justificara la necesidad de esa información para establecer la conexidad del hecho con el conflicto armado.

72. Adicionalmente, en sede de revisión el magistrado ponente solicitó a la accionada los documentos con base en los cuales sustentó la negativa, entre ellos: (i) los estudios de contexto tenidos en cuenta y (ii) los estudios de georreferenciación y los demás elementos tenidos en cuenta por la UARIV para adoptar su decisión. Empero, la entidad accionada no allegó la información requerida y guardó silencio.

73. Es menester resaltar que en sede de revisión fue solicitada información a los actores, donde se evidenció en su relato un temor latente y una incertumbre constante al sentirse oprimidos por los grupos armados organizados de la región. A tal punto de no lograr solicitar información del proceso penal por el homicidio del señor Juan.

74. En conclusión, la UARIV (i) no efectuó la indagación necesaria para valorar adecuadamente todas las circunstancias fácticas presentadas en la petición de inclusión en el RUV puesto que no recaudó elementos probatorios suficientes ni tuvo debidamente en cuenta aquellos señalados por el declarante, (ii) tampoco valoró adecuadamente los elementos relevantes para adoptar su decisión, pues omitió contrastar la información contenida en la solicitud con la recaudada en el proceso de verificación.

75. Es posible afirmar que los actos administrativos emitidos por la accionada carecen de una motivación clara, precisa y suficiente, que sustente y pondere los elementos derivados del estudio técnico y del recaudo de información relevante que condujeron a negarle a los peticionarios la inclusión en el RUV.

76. Por su parte, los jueces de instancia desconocieron que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y además el derecho a ser incluidos en el RUV de los accionantes y el menor de edad evitando el goce efectivo de otros derechos fundamentales. Ello, teniendo en cuenta que la inscripción en el RUV, a pesar de ser un requisito meramente declarativo para la identificación de las víctimas, condiciona el acceso a los beneficios legales como las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011.

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

78. Como resultado, la Sala Novena de Revisión revocará las sentencias del 23 de febrero y 17 de abril del 2023, proferidas por el Juzgado Penal del Circuito de Villa Nueva que no concedió el amparo, y la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villa Nueva que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Martha y Carlos, quienes actuaron en nombre propio y como agentes oficiosos del menor Mateo, y ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) dejar sin efectos los actos administrativos mediante los cuales negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas, para que esta expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inscripción en el RUV.

79. En consecuencia, se concederá un término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión para que la UARIV profiera el nuevo acto. Si bien el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 estableció un término de 60 días para que la UARIV decida sobre la inclusión, es deber del juez de tutela adoptar medidas urgentes con el fin de lograr la superación de la vulneración de derechos identificada.

80. Es importante recalcar que, antes de proferir el nuevo acto administrativo, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, la entidad accionada deberá (i) indagar y recolectar los medios probatorios necesarios; (ii) evaluar la declaración de conformidad con esos medios de prueba; y finalmente (iii) motivar la decisión con fundamento en ese proceso de valoración. Mediante dicho proceso será su deber definir de manera clara, comprensible, suficiente y precisa si la señora Martha, el señor Carlos y el menor de edad se encuentran o no comprendidos por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 para ser incluidos en el RUV. Para el efecto, tendrá que apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes, que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

## B. Expediente T-9.408.001

81. La señora Margarita, en representación de su hija Camila, presentó acción de tutela con fundamento en que la UARIV negó su inclusión en el RUV por los hechos victimizantes de desplazamiento y amenazas del cual fue víctima Camila en el municipio de Zion.

82. La UARIV en el acto administrativo donde negó la inscripción en el RUV argumentó que: i) en las fuentes consultadas y aportadas por los accionantes no obtuvieron indicios sobre lo declarado; ii) en el estudio de contexto y de georreferenciación se evidenció que en la zona sí había presencia de Grupos Armados Organizados. Sin embargo, no evidenciaron un nexo causal entre lo ocurrido y el conflicto. Las resoluciones expedidas posteriormente por la UARIV, con ocasión de los recursos de reposición y apelación, coinciden en afirmar la falta de conexión con el conflicto armado por falta de elementos sumarios que evidencien móviles políticos e ideológicos y su ocurrencia en el marco de dinámicas del conflicto.

83. Sobre este último asunto, la Sala de Revisión aclara que no es necesario tener una motivación política o ideológica para que un grupo armado pueda participar en el conflicto armado interno. Por consiguiente, la inclusión de una víctima en el RUV no puede ser rechazada por el hecho de que un grupo armado no tenga carácter o motivación política. La participación en el conflicto armado de un grupo deriva de condiciones objetivas del DIH (organización del grupo e intensidad de las hostilidades). Si se cumplen los dos criterios, resulta irrelevante la motivación del grupo. Esta aclaración debe ser atendida por la UARIV.

84. La Corte considera que en el presente caso la UARIV no cumplió con las cargas de indagación, evaluación y argumentación que le correspondían al negar la inclusión en el RUV de la adolescente Camila por los hechos victimizantes ya expuestos.

85. En primer lugar, la UARIV no investigó ni recopiló pruebas que le permitieran analizar de manera adecuada la petición de registro, especialmente considerando que un menor de edad está involucrado en el asunto. Así, la Sala evidencia que no adelantó verificación alguna respecto de la existencia de informes de alerta temprana N° 044-20 de la Defensoría del Pueblo sobre la situación derivada del conflicto armado interno en el municipio de Zion. De acuerdo con lo expuesto por la señora Margarita, dichos informes eran relevantes para establecer la situación de riesgo para la población lo cual le generó sentimientos de temor e inseguridad, viéndose en la necesidad de llevarse a la adolescente a otro municipio.

86. En segundo lugar, la entidad accionada realizó una evaluación insuficiente de la declaración de conformidad con los escasos medios de prueba recaudados. La UARIV afirmó que, al momento de recopilar la información correspondiente, la adolescente Camila no aparecía en ninguna base de datos de la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia, el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA), el Sistema de Información de Víctimas de la Violencia, el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). No obstante, la entidad omitió realizar un análisis suficiente respecto de las bases de datos y la información entregada por parte del ICBF al ser la entidad que tuvo a su cargo el análisis de un posible proceso de restablecimiento de derechos de la menor por los hechos acontecidos.

87. Cabe señalar que, en sede de revisión, el magistrado ponente solicitó a la FGN dar respuesta a varios cuestionamientos sobre los hechos victimizantes. La entidad informó que en sus bases de datos no se encontró información relacionada con los hechos. Aseguró que no tenía conocimiento de los motivos por los cuales presuntamente no recibieron la denuncia y desconoce las razones de la policía judicial de infancia y adolescencia junto con la personería para no trasladar a la FGN esta denuncia.

88. Adicionalmente, en sede de revisión, el magistrado ponente solicitó al ICBF dar respuesta a varios cuestionamientos sobre los hechos victimizantes. La entidad informó que tuvo conocimiento de los hechos luego de ser notificada por parte de la Policía Nacional quien afirmó que las amenazas eran provenientes de un grupo delincuenciales que pensaba atentar contra la vida e integridad de 10 menores de edad entre ellos Camila. Estos elementos no fueron tenidos en cuenta por la UARIV.

89. El ICBF sugirió a la madre de la adolescente salir del domicilio con base en resultados de las valoraciones realizadas a la menor. Camila en dichas valoraciones presentó un alto grado de afectación emocional a causa de las amenazas recibidas. Por lo anterior, el ICBF brindó orientación al grupo familiar para que en el marco de sus posibilidades contemplaran la opción de trasladarse a otro municipio cerca de su red de apoyo familiar con el fin de prevenir el riesgo psicosocial.

90. En tercer lugar, la UARIV afirmó que las amenazas fueron ocasionadas por circunstancias de tipo social o personal y no estaban relacionadas con inspiraciones ideológicas o políticas,



ya que estos hechos podrían presentar acciones propias de grupos de delincuencia común en la zona donde acontecieron los hechos victimizantes. En este sentido, una motivación adecuada del acto administrativo requería que se explicara las razones por las cuales asumió la UARIV se trataba de amenazas provenientes de grupos de delincuencia común y no de grupos armado organizados.

91. Por otro lado, en sede de revisión, el magistrado ponente solicitó a la accionada los documentos con base en los cuales sustentó la negativa, entre ellos: i) los estudios de contexto tenidos en cuenta, ii) los estudios de georreferenciación los demás elementos tenidos en cuenta por la UARIV para adoptar su decisión. Empero, la entidad accionada no allegó la información requerida y guardó silencio.

92. Es posible afirmar que los actos administrativos emitidos por la accionada carecen de una motivación clara, precisa y suficiente, que sustente y pondere los elementos derivados del estudio técnico y del recaudo de información relevante que condujeron a negarle a la peticionaria la inclusión en el RUV bajo el argumento de estar ante un posible hecho relacionado con la delincuencia común, pero es claro que no encontramos ante una “zona gris” evento en el cual no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos a priori de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una calificación meramente formal.

93. De tal manera que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo y además el derecho a ser incluido en el RUV de la adolescente Camila evitando el goce efectivo de otros derechos fundamentales dado que la inscripción en el RUV, a pesar de ser un requisito meramente declarativo para la identificación de las víctimas, condiciona el acceso a los beneficios legales como las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011.

94. Finalmente, la Sala Novena de Revisión con base en el precedente jurisprudencial revocará la sentencia 13 de abril de 2023 proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Zion que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la adolescente y ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) dejar

sin efectos los actos administrativos mediante los cuales negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas, para que esta expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

95. En consecuencia, se concederá un término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión para que la UARIV profiera el nuevo acto. Si bien el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 estableció un término de 60 días para que la UARIV decida sobre la inclusión, es deber del juez de tutela adoptar medidas urgentes con el fin de lograr la superación de la vulneración de derechos identificada.

96. Como en el caso anterior, la entidad accionada antes de proferir el nuevo acto administrativo, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, la UARIV deberá (i) indagar y recolectar los medios probatorios necesarios; (ii) evaluar la declaración de conformidad con esos medios de prueba; y finalmente (iii) motivar la decisión con fundamento en ese proceso de valoración. Mediante dicho proceso deberá definir de manera clara, comprensible, suficiente y precisa si la menor de edad se encuentra o no comprendida por los supuestos mencionados en la Ley 1448 de 2011 para ser incluidos en el RUV. Para el efecto, tendrá que apoyar su decisión en elementos técnicos y de contexto pertinentes, que permitan establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

#### Síntesis de la decisión

98. La Sala encontró que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los solicitantes al negar su inscripción y la de su familia en el Registro Único de Víctimas -RUV- bajo el argumento de que las víctimas no probaron que los hechos victimizantes de desplazamiento, homicidio y amenazas ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno, sin tener en cuenta el concepto amplio de víctima establecido en la Ley 387 de 1997 que debe complementar el señalado en la Ley 1448 de 2011.

99. La Sala reiteró, sobre el particular, que en la motivación que debe realizar la UARIV para decidir sobre la inscripción de una persona en el RUV, debe aplicar los principios de favorabilidad y de buena fe, en virtud de los cuales la carga de la prueba sobre la inexistencia del desplazamiento, homicidio o amenazas corresponde a la entidad. Esto en tanto dicha decisión se da por medio de actos administrativos que se encuentran sujetos al artículo 29 de la Constitución, el cual establece el derecho fundamental al debido proceso.

100. Respecto de los casos concretos, la Sala constató que la UARIV se limitó a señalar que no se encontraba probado que los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, homicidio y amenazas ocurrieron con ocasión del conflicto armado, cuando esta no es la discusión determinante para la solución del caso y es prueba de que la entidad no aplicó el derecho vigente, razón por la que la Unidad vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los actores en los dos expedientes.

#### . DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

PRIMERO. Dentro del expediente T-9.402.172, REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Penal del Circuito de Villa Nueva y la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villa Nueva del 23 de febrero y 17 de abril del 2023, respectivamente, en las que no se concedió el amparo y se declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Carlos y Martha en nombre propio y como agentes oficiosos del menor Mateo. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de los actores.

SEGUNDO. Dentro del expediente T-9.408.001, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Zion del 13 de abril de 2023, respectivamente, en la que se declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Margarita, en representación de Camila. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la menor.

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS todo el procedimiento administrativo adelantado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para decidir acerca de la inclusión en el RUV dentro de los expedientes T-9.402.172. y T-9.408.001, así como los actos administrativos expedidos. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, expida los nuevos actos administrativos que resuelvan las solicitudes de inscripción

en el Registro Único de Víctimas en los expedientes T-9.402.172. y T-9.408.001.

CUARTO. ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en adelante deberá realizar un análisis de los elementos técnico y de contexto de manera completa y suficiente para motivar adecuadamente los actos administrativos.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General