

Sentencia T-584/17

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Caso en que se niega inscripción en el Registro Único de Víctimas

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Procedencia frente a actos administrativos expedidos por la UARIV para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas

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

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Aspectos característicos de su definición

Se estableció como aspectos característicos de la definición de víctima que los hechos victimizantes: (i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Debe entenderse a partir de una concepción amplia

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

En sentencia T-832 de 2014, la Corte sostuvo que “de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, (la inscripción en el RUV) es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población”, tesis que fue reafirmada en la sentencia T-290 de 2016.

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas jurisprudenciales para inscripción

La sentencia T-478 de 2017 precisó que “la jurisprudencia constitucional ha establecido las siguientes reglas en relación con la inscripción en el Registro Único de Víctimas, a saber: (i) la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtirse para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de

favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación pro homine”.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la UARIV inscribir a la accionante y a su grupo familiar en el RUV

Referencia: Expediente T-6.182.303

Acción de tutela interpuesta por Olga Rosa Cardozo contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente:

Dentro del proceso de revisión del fallo de 3 de enero de 2017 proferido por el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito Especializado de Cúcuta, Norte de Santander, en relación con la acción de tutela promovida por Olga Rosa Cardozo contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), por considerar vulnerados los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida. Ello, en razón a que la entidad accionada negó su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos Relevantes

1.1. La señora Olga Rosa Cardozo señaló que su esposo, el señor Robert Alvarado Sánchez, fue asesinado el 14 de agosto de 2007, en la ciudad de Cúcuta por integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, razón por la cual el 10 de junio de 2015 solicitó a la entidad accionada su inclusión y la de su núcleo familiar en el RUV con el fin de acceder a ciertos beneficios, entre ellos, la ayuda humanitaria. Sin embargo, dicha petición fue negada mediante Resolución de 25 de julio de 2016.

1.2. Relató que el 19 de diciembre de 2016 acudió ante el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito Especializado de Cúcuta, Norte de Santander, con el fin de presentar acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Allí, señaló que tiene 52 años de edad y no cuenta con estudios.

1.3. Agregó que su estado de salud es precario por cuanto en la actualidad recibe tratamiento de diálisis; sin embargo, cada vez que siente algún tipo de mejoría trabaja de manera esporádica.

1.4. Sostuvo que su núcleo familiar lo conforman sus dos (2) hijos de 20 y 21 años de edad y que el sustento económico se deriva de las labores independientes que realiza, el cual es insuficiente por lo que atraviesan una situación de extrema pobreza.

1.5. En virtud de lo anterior, solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida y mínimo vital y, en consecuencia, se ordene a la UARIV que la reconozca como víctima para así recibir las ayudas humanitarias correspondientes.

2. Trámite procesal y contestación de la entidad accionada

2.1. Mediante auto de 22 de diciembre de 2016 el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito Especializado de Cúcuta, Norte de Santander, admitió la acción de tutela y corrió traslado al Director General de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) con el fin de que rindiera informe sobre los hechos objeto de tutela Folio 16 cuaderno de instancia.

.

2.2. La UARIV no contestó la acción de tutela A pesar de haber sido notificada mediante Oficio No. 4542-AMNB de 22 de diciembre de 2016 y recibido por la entidad el 28 de diciembre siguiente, la UARIV guardó silencio (f. 21 cuaderno de instancia).

.

3. Fallo objeto de revisión constitucional

3.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito Especializado de Cúcuta, Norte de Santander, mediante providencia de 3 de enero de 2017 Fs. 23 a 26, cuaderno de instancia.

, negó la solicitud de amparo al considerar que no se puede controvertir la negativa de inclusión en el RUV por vía de tutela, más aún si el acto administrativo no fue cuestionado a través de la interposición de recursos establecidos en la ley Folio 25 cuaderno de instancia.

.

3.2. La anterior decisión no fue impugnada.

4. Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas que reposan en el expediente:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Olga Rosa Cardozo según la cual nació el 4 de junio de 1964 (f. 13 cuaderno de instancia).

- Copia de las cédulas de ciudadanía de Eliana Cecilia Alvarado Cardozo y Esneider Alvarado Cardozo, hijos de la accionante (fs. 14 y 15 cuaderno de instancia).

- Copia de la Resolución No. 2016-135391 de 25 de julio de 2016, por medio de la cual la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no incluyó en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Olga Rosa Cardozo y su núcleo familiar, por el hecho victimizante del homicidio de su esposo Robert Alvarado Sánchez al considerar que el asesinato no fue un hecho asociado al conflicto armado por lo que, bajo los parámetros fijados por la Ley 1448 de 2011, no era posible aceptar la solicitud de la peticionaria. En dicho acto administrativo, se sostuvo, entre otros, lo siguiente (fs. 5 a 7 del cuaderno de instancia):

“Que la señora OLGA ROSA CARDOZO..., declaró junto con su núcleo familiar relacionado que su esposo, el señor ROBER ALVARADO SÁNCHEZ quien se identificaba con cédula de ciudadanía N° 91436115, fue víctima de homicidio hecho ocurrido el día 14 de agosto de 2007 en la zona urbana del municipio de Cúcuta (Norte de Santander) debido al accionar de presuntos grupos armados.

Frente a lo manifestado se toman apartes de la narración en la declaración rendida por la deponente ‘(...) Para la fecha de los hechos vivía en el barrio Carlos remires parís (sic) en la ciudad de Cúcuta (Norte de Santander) con mi esposo ROBER ALVARADO SÁNCHEZ, quien laboraba como vigilante del barrio mencionado anteriormente, cobraba casa por casa los días sábados, lo único que tenía para defenderse era un bolillo; era quien nos llevaba el sustento diario, fruto de esa relación nacieron mis hijos ELIANA CECILIA ALVARADO CARDOSO, ESNEIDER ALVARADO CARDOSO, yo me dedicaba a las labores del hogar; para el día 14 de agosto de 2007 mi esposo ROBER ALVARADO SÁNCHEZ llegó en horas de la mañana a la vivienda, y me comentó que había recibido una llamada citándolo en la cancha del barrio

pueblo nuevo a las 2 de la tarde, llegó la hora y él se dirigió al lugar donde lo había citado, donde se encontró con dos sujetos que se bajaron de una camioneta de vidrios oscuros se encontraban armados, los requisaron se encontraba con amiga (sic) Leonel Pallares y minutos después les ocasionaron varios impactos de bala hasta dejarlo sin vida, al día siguiente escuché las noticias en donde hablaron del caso de mi esposo fue el medio por donde me enteré de este caso...' (Sic).

Que, es pertinente manifestarle (a) la señora OLGA ROSA CARDOZO, que al realizar un análisis de la situación particular y revisar la información aportada no es posible verificar ROBER ALVARADO SÁNCHEZ ..., sea considerado víctima del hecho victimizante de Homicidio en el marco de la ley 1448 de 2011, ya que al analizar la narración de los hechos presentada por la deponente no fue posible establecer si el hecho en cuestión sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifestaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno o con relación cercana y suficiente con el conflicto.

(...)

Que, al revisar los documentos aportados por la deponente, se tiene que allegó lo siguiente: copia de los documentos de identidad de las personas relacionadas, registro civil de defunción del señor ROBER ALVARADO SÁNCHEZ, Acta de declaración extra procesal donde se hace una narración d (sic) hechos, y constancia de investigación del caso emitido por la fiscalía general de la nación, en dicho documento se menciona que se pudo esclarecer el hecho ya que uno de los autores materiales rindió declaración, con respecto a este documento si bien el autor es integrante de un grupo emergente de acuerdo con el análisis de todos los documentos adjuntados y la narración de hechos, se determina que no existe una relación cercana y suficiente del hecho con el conflicto armado y por el contrario el hecho tiene un modus operandi más cercano a la delincuencia común (...)"

- Oficio de 9 de noviembre de 2016 por medio del cual el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Cúcuta, Norte de Santander, hace entrega a la accionante de las constancias por ella solicitadas relacionadas con los procesos adelantados en ese despacho judicial por la muerte violenta de Robert Alvarado Sánchez perpetrada el 14 de agosto de 2007 por los señores Weimar Cardona Silva Radicado: 54001-31-04-004-2012-00108-00, delito: homicidio agravado, víctimas: Robert Alvarado Sánchez y Leonel Pallares Manosalva, sentencia de 3 de diciembre de 2012, decisión: condena a la pena de 29 años y 3 meses de prisión.

, Jesús Manuel Esquivel Luna Radicado: 54001-31-04-004-2010-00243-00, delito: homicidio agravado, víctimas: Robert Alvarado Sánchez y Leonel Pallares Manosalva, sentencia de 2 de mayo de 2011, decisión: condena a la pena de 177 meses de prisión.

integrantes del grupo al margen de la ley conocido como Autodefensas Unidas de Colombia “AUC” (fs. 9 a 12 cuaderno de instancia).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos

2.1. Sobre la base de lo expuesto, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en

primer lugar, si ¿es procedente la acción de tutela para controvertir actos administrativos respecto de la inclusión al RUV pese a que la solicitante no acudió a los medios de control administrativos? En caso afirmativo, en segundo lugar, la Corte procederá a estudiar el fondo del asunto orientado a que se deje sin efectos la Resolución No. 2016-135391 de 25 de julio de 2016 que negó su inscripción al RUV. Para ello, se deberá responder si ¿constituye una violación a los derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital la decisión de la UARIV de no incluir a la accionante en el Registro Único de Víctimas, por considerar que el homicidio de su cónyuge no tiene relación con el conflicto armado interno?

Para resolver el problema jurídico planteado esta Sala: (i) comenzará por reiterar su jurisprudencia constitucional en cuanto a las reglas generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con el RUV; (ii) se referirá al concepto de víctima del conflicto armado previsto en la Ley 1448 de 2011; y (iii) la importancia de la inclusión en el RUV. Con base en ello (iv) analizará el caso concreto.

3. Reglas generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con el RUV. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 86 de la Constitución Política consigna que la acción de tutela es procedente cuando se emplea como mecanismo para la protección de un derecho fundamental que se encuentra vulnerado o en riesgo, independientemente de que se trate de una acción u omisión que provenga de una autoridad pública o de un particular. No obstante, es esta una herramienta subsidiaria, carácter que pretende evitar que se reemplacen los caminos ordinarios para resolver controversias jurídicas y se convierta en un instrumento supletorio cuando no se han empleado oportunamente dichos medios Ver sentencias T-858 de 2002, T-313 de 2005, T-774 de 2010, T- 826 de 2012, T-268 de 2013, T-179 de 2015, T-244 de 2015, T-597 de 2015, T-690 de 2015 y T-691 de 2015, entre otras.

3.2. Por su parte, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991 El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 consagra que la acción de tutela no procederá “Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

dispone la improcedencia de la acción de tutela cuando existan otros medios de defensa salvo se advierta la falta de eficacia de estos, o cuando, pese a su idoneidad, la acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, atendiendo a las circunstancias en que se encuentren los solicitantes.

3.3. Ahora bien, en el marco de la procedencia del recurso de amparo contra actuaciones administrativas, se debe distinguir: por una parte, en sede administrativa, los recursos de reposición, apelación y queja (art. 74 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – en adelante CPACA), que se presentan ante la misma entidad que profiere la decisión cuestionada; y, por otra parte, los mecanismos judiciales para controvertir dichas decisiones cuando, eventualmente, afectan el interés público o el privado. En ese sentido, los artículos 137 “Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general...”.

y 138 “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda

se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

del CPACA, contemplan los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento como mecanismos judiciales ordinarios para cuestionar las decisiones administrativas.

3.4. Esta distinción es de suma importancia puesto que, en principio, podría afirmarse que de acuerdo con el artículo 9º del Decreto 2591 de 1991 “No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela. // El ejercicio de la acción de tutela no exime de la obligación de agotar la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

la vía gubernativa no es una condición necesaria para la procedencia de tutela. Sin embargo, le corresponde al juez constitucional determinar si en el caso concreto la utilización del recurso de amparo más allá de buscar la salvaguarda de derechos fundamentales vulnerados al interior de una actuación administrativa, pretende enmendar la falta de agotamiento de la vía gubernativa y con ello habilitar el estudio de la controversia en un escenario judicial. Evento en el cual, la acción de tutela se torna improcedente.

3.5. En lo atinente a los mecanismos judiciales ordinarios, la jurisprudencia constitucional ha admitido que bajo algunas circunstancias no se erigen como un medio eficaz o idóneo para garantizar el goce del derecho fundamental invocado, cuando existe evidencia de un perjuicio irremediable o cuando la mora judicial de la jurisdicción implica un agravio desproporcionado para el solicitante Auto 082 de 2006 y Sentencia T-192 de 1993.

.

En este sentido, en la sentencia T-290 de 2016 esta Corporación al resolver una tutela interpuesta contra la UARIV por una persona a la que le fue negada la inclusión en el RUV

sostuvo que, por regla general cuando la vulneración proviene de un acto administrativo la acción de tutela no suplanta la vía judicial ordinaria pues para ello existen instrumentos judiciales, como los medios de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa y solo de manera excepcional esta acción procede para evitar un perjuicio irremediable, es decir, un daño a los derechos que sea: i) inminente, es decir, que se determine que está por suceder prontamente; ii) grave, porque implica la posibilidad de afectación de gran intensidad; y iii) que imponga la necesidad de adoptar medidas urgentes para conjurarlo con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales.

Sin embargo, de forma reiterada, también ha señalado que, debido al particular estado de vulnerabilidad en la que se encuentra la población víctima del conflicto armado interno, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales cuando su satisfacción dependa de la inclusión en el Registro Único de Víctimas Ver, entre otras, sentencias T- 478 de 2017, T-417 de 2016 y T-573 de 2015.

En los casos de desplazamiento forzado, dadas las condiciones de los accionantes que en su gran mayoría son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de los beneficios de la educación y la cultura y que desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos; exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de los mismos y en el agotamiento previo de los recursos ordinarios resulta desproporcionado T-006 de 2014.

El juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda. Por tanto, de cara a las

especiales situaciones en las que se encuentran este grupo de personas y por consiguiente su estado de vulnerabilidad, corresponde hacer un examen menos estricto de las reglas de procedencia de la acción de tutela.

Visto lo anterior, la acción de tutela es procedente para cuestionar actos administrativos cuando es posible inferir que los mecanismos de control judiciales son ineficaces debido a las circunstancias particulares del accionante. Además, el agotamiento de la vía gubernativa en sede administrativa no es un requisito sine qua non para la procedencia del recurso de amparo.

4. El concepto de víctima del conflicto armado previsto en la Ley 1448 de 2011 Se recogen las consideraciones expuestas en la sentencia T-517 de 2014.

Dentro del entramado jurídico que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las leyes 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, y 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Negrilla fuera de texto). No obstante la diferencia del objeto entre una y otra Esta situación fue puesta de presente por la Corte en el Auto 119 de 2013 de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, así: “Como ha reconocido esta Corte en las distintas providencias que ha proferido acerca de la constitucionalidad de la Ley 1448 de 2011, la Ley de Víctimas hace parte del segundo entramado normativo que está dirigido a enfrentar la situación de conflicto armado y/o dificultades de orden público en las que se encuentra el país; a tratar de buscar salidas duraderas hacia la paz y la reconciliación; y a la protección de los derechos de las víctimas, haciendo especial énfasis en los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En esa medida, a diferencia de la Ley 387 de 1997 y las demás normas que la siguen y desarrollan, la Ley 1448 no se ocupa, en primera instancia, de

la población desplazada por la violencia.” (Negrilla fuera de texto)

, lo cierto es que el esquema institucional que había sido diseñado por la Ley 397 de 1997 para atender la población desplazada por la violencia, fue absorbido en buena medida por la Ley 1448 de 2011, con lo cual, entre otras cosas, se afectaron los criterios para ser incluido en el RUV. En efecto, el artículo 3° de la Ley 1448 agregó el elemento de la relación con el conflicto armado para adquirir la condición de víctima, excluyendo, en principio, a quienes fueran objeto de actos de delincuencia común. Al respecto, sostiene la norma lo siguiente:

“Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, 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.

(...)

Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.” Las causales de exclusión al RUV fueron desarrolladas por el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la

HYPERLINK

“<http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/lexbase/normas/leyes/2011/>

L1448de2011.htm” o “Haga clic para abrir TODA la Ley 1448 de 2011” Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, el cual establece: “Causales para denegar la inscripción en el registro. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas denegará la inscripción en el Registro Único de Víctimas únicamente por las siguientes causales: 1. Cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3° de la [HYPERLINK “http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/lexbase/normas/leyes/2011/L1448de2011.htm”](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/lexbase/normas/leyes/2011/L1448de2011.htm) o “Haga clic para abrir TODA la Ley 1448 de 2011” Ley 1448 de 2011. 2. Cuando en el proceso de valoración se determine que la solicitud de registro resulta contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes. 3. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la [HYPERLINK “http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/lexbase/normas/leyes/2011/L1448de2011.htm”](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/lexbase/normas/leyes/2011/L1448de2011.htm) o “Haga clic para abrir TODA la Ley 1448 de 2011” Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición”.

(Negrilla fuera de texto)

La norma en comento, estableció como aspectos característicos de la definición de víctima que los hechos victimizantes: (i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado.

Esta situación, en la práctica, conllevó a que las personas cuyos desplazamientos o muertes no se dieran “con ocasión del conflicto armado interno”, no podrían ser tenidas en cuenta para su reconocimiento como víctimas a través de la inclusión en el RUV. De igual modo, se especifica en el párrafo 3, que la definición de víctimas allí establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común.

Para entender de manera íntegra de esta definición legal, es necesario resaltar que este Tribunal Constitucional ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 3º Ley 1448 de 2011 debe entenderse a partir de un sentido amplio, pues dicha noción cobija diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada. Sobre el particular, la sentencia C-253A de 2012 señaló:

“Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella. Para eso la ley acude a una especie de definición operativa, a través de la expresión ‘[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)’, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.” (Negrilla fuera de texto) En esta providencia la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 3 y 75 (parciales) de la Ley 1448 del 10 de 2011. En concreto concluyó lo siguiente acerca de la calificación de un acto de violencia como ocurrido dentro del contexto del conflicto armado: “Para la Corte es claro que la Ley 1448 de 2011 plantea dificultades en su aplicación que se derivan de la complejidad inherente a la interpretación de los supuestos fácticos en torno a los cuales ella se estructura. Sin embargo, tales dificultades no se derivan de la expresión acusada, sino de la complejidad del fenómeno social a partir del cual se ha definido el ámbito de la ley. En efecto, aún de no existir la exclusión expresa que se hace en la disposición acusada, sería preciso, en la instancia aplicativa de la ley, identificar si las conductas de las que una persona pretende derivar la condición de víctima, se inscriben o no en el ámbito del conflicto armado interno. Como se ha dicho, existen elementos objetivos que

permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto, y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley. En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima. Sin embargo, es claro que en esas situaciones límite la decisión debe adoptarse en concreto, a la luz de las particularidades del caso, porque si bien, por un lado, debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, no puede desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello. // De este modo, en cuanto la exclusión que se deriva del parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 se inscribe dentro del objetivo general de la ley, que la Corte encuentra ajustado a la Constitución, y en la medida en que la misma no tiene un contenido discriminatorio, la Corte habrá de declarar su exequibilidad, sin perjuicio de la observación conforme a la cual, en la aplicación de la misma habrá de atenderse a criterios objetivos en orden a establecer si la conducta a partir de la cual alguien pretende que se le reconozca la condición de víctima para los efectos de la ley, se encuadra o no en el ámbito del conflicto armado interno. Precisa la Corte que, en todo caso, los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva.”

Así, la Corte encuentra que existe un universo general de víctimas, que son quienes han sufrido algún tipo de menoscabo por una conducta antijurídica, y que dentro de ese conjunto hay unas que se dan “con ocasión del conflicto armado” y que son las que serán tenidas en cuenta “para los efectos” de la ley 1448 de 2011. En tal sentido, bajo la interpretación de esta Corporación, dicha acepción permite que haya víctimas que no se den “con ocasión del conflicto armado”, como lo serían quienes fueron asesinados o se ven obligados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales. En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y, como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el RUV.

Al resolver otra demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3° (parcial) de la Ley 1448 de 2011, la Corte reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae esa ley y además reconoció que dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de “conflicto armado” también debe ser comprendido de manera amplia. Esto se deriva de la multiplicidad de factores que han influido en su configuración, como por ejemplo la pluralidad de actores, las formas de violencia, la duración del conflicto, etc. Sobre este aspecto la Sala Plena concluyó lo siguiente:

“Para la Corte la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, inserta en la definición operativa de ‘víctima’ establecida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión ‘con ocasión del conflicto armado,’ tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión ‘con ocasión de’ alude a ‘una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.’

Esta conclusión también es armónica con la noción amplia de ‘conflicto armado’ que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, 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.” (Negrilla fuera de texto) Sentencia C-781 de 2012. En esa oportunidad la Corte resolvió “Declarar EXEQUIBLE, en los términos de la presente providencia, la expresión ‘ocurridas con ocasión del conflicto armado interno’ del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011”.

No obstante la concepción amplia que la jurisprudencia constitucional le ha dado a los términos “víctima” y “conflicto armado”, esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, ha podido constatar que se convirtió en una práctica reiterada que la UARIV niegue la inclusión en el RUV de personas que manifestaban su condición de víctima como consecuencia de la muerte violenta de algún familiar (hijos, hermanos, cónyuges, etc.) o por su condición de desplazamiento, argumentando que los hechos narrados por la víctima no tienen relación cercana con el conflicto armado. En respuesta a ello fue expedido el Auto 119 de 2013 en donde se aclaró que dicha actuación resulta inconstitucional, por lo siguiente:

“A partir de los lineamientos anteriores, esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las

que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.” (Negrilla fuera de texto)

Siguiendo la tesis planteada en el anterior auto, en la sentencia T-006 de 2014 la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela presentada por una víctima de desplazamiento forzado generado por hechos perpetrados por las denominadas “Águilas Negras”, donde la UARIV negó la inclusión en el RUV argumentando que no existía conexión estrecha con el conflicto armado. En la providencia la Corte precisó que:

“Los desplazados son víctimas del conflicto armado interno, no por la calidad del sujeto perpetrador, sino por las circunstancias objetivas. El Estado debe ser consiente de que existen factores marginales a la situación del conflicto armado que inciden directamente en la generación del desplazamiento forzado, y que, independientemente de la causa, constituyen una vulneración múltiple de derechos humanos. Las personas que han sufrido el

desplazamiento forzado, son víctimas por el sólo hecho de haber sufrido un riesgo tal, ocasionado por el conflicto armado, que se vieron obligadas a dejar su hogar.

En consecuencia la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá 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). El sustento de esta regla fue la evaluación realizada por la Corte en el varias veces citado Auto 119 de 2013 de la Sala especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2005, en el cual la Corte, al referirse puntualmente a los casos en los que se presentara la práctica descrita en los antecedentes de esta providencia, señaló: “Por lo tanto, esta Sala Especial le ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas corregir esta práctica y garantizar que, siempre que una persona adquiera la condición de población desplazada por la violencia de acuerdo con los criterios fijados por la jurisprudencia y recapitulados en este pronunciamiento, acceda a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las que tiene derecho tal como quedó recogido en esta providencia (particularmente, ver apartes 3.1.1 y 3.1.2.), con independencia del conflicto armado, de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común), y de su modo de operar.

(Negrilla fuera de texto)

En síntesis, si bien las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 contienen elementos en común, como que ambas abordan aspectos relacionados con la violencia, lo cierto es que el universo de personas sobre las que recaen en ocasiones responden a fenómenos distintos. Mientras la Ley 387 se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448 se constituye en una ley con enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común. No obstante, la Corte ha señalado que la definición de “víctima” de la nueva

disposición debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique que deban entenderse excluidas otras formas de victimización.

En ese sentido, a partir de la concepción amplia que deben tener los conceptos de “víctima” y de “conflicto armado”, el Auto 119 de 2013 dejó claro que es inconstitucional negar la inclusión en el RUV con el argumento de que los hechos no se dieron con ocasión del conflicto armado.

5. Inscripción al Registro Único de Víctimas (RUV)

Esta Corporación ha señalado, de forma reiterada, que el RUV es una base de datos a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) Este sustituyó al antiguo Registro Único de Desplazados, que originalmente manejaba la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “[L]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” Igualmente, en el parágrafo, esta norma establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta que no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas -RUV- con el fin de garantizar la integridad de la información”. En concordancia con el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011.

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 define al RUV como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas”. Además, aclara que la condición de víctima es una situación fáctica que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro “pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades”. Igualmente, el artículo 19 del Decreto en cita enuncia como mandatos que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas, los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, participación conjunta y confianza legítima, entre otros Decreto 4800 de 2011. Artículo 19. Principios que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas. “Las normas que orientan a los servidores públicos encargados de diligenciar el Registro, deben interpretarse y aplicarse a la luz de los siguientes principios y derechos: 1. El principio de favorabilidad; 2. El principio de buena fe; 3. El principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho; 4. El principio de participación conjunta; 5. El derecho a la confianza legítima; 6. El derecho a un trato digno; y 7. Hábeas Data”.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la inscripción en el RUV no es constitutiva de la condición de víctima, puesto que esta se adquiere cuando ocurre el hecho victimizante. En este mismo sentido, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, dispone que: “(...) La 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 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas”. En ese sentido, ver la sentencia T-598 de 2014.

. En este sentido, en sentencia T-832 de 2014, la Corte sostuvo que “de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, (la inscripción en el RUV) es un requisito meramente

declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población”, tesis que fue reafirmada en la sentencia T-290 de 2016.

Sin embargo, ha decantado la importancia de la suscripción a esta base de datos ya que es una condición sine qua non para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Ello por cuanto no otorga la calidad de víctima pero es una herramienta administrativa para distribuir la ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud que se requiera como consecuencia directa del hecho victimizante.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación ha ordenado la inscripción de manera directa de personas en RUV o la revisión de la negativa del registro Ibídem. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004.

, “siempre y cuando se verifique que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe En la sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la inscripción de una persona en el RUPD al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe, ya que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas.

; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas En la Sentencia T-175 de 2005 esta Corporación ordenó la inscripción de una persona en situación de desplazamiento forzado interno en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente En la

Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005, la Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD fue negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, esta Corporación observó, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Además, manifiesta que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia.

; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro” Sentencia T-112 de 2015 y T-832 de 2014, T-087 de 2014.

Por ejemplo, en la sentencia T-112 de 2015, la Corte ordenó la inscripción inmediata en el RUV, brindando el acompañamiento necesario para que el afectado pueda acceder a los programas de atención, asistencia y reparación en su calidad de víctima del conflicto armado interno, teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. En esa oportunidad encontró que en dos de los casos estudiados, la UARIV realizó: (i) una indebida aplicación de las normas legales para la identificación del sujeto en situación de desplazamiento; (ii) impidió que el solicitante expusiera las razones por las cuales se consideraba víctima del conflicto armado interno o que pudiera ejercer los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le negó la inscripción en el Registro y (iii) dejó de aplicar el principio de favorabilidad en caso de duda del relato del peticionario.

De igual modo, en sentencia T-087 de 2014 dispuso la inscripción inmediata de la accionante y su núcleo familiar en el RUV y su orientación para que accedan a los demás programas de atención. En ese caso, encontró que la UARIV verificó el contexto de la zona donde había ocurrido el desplazamiento a través de la consulta de los datos del RUPD, SIPOD y SIRI, sin encontrar elementos probatorios que confirmaran o desvirtuaran el hecho. Por tanto, en aplicación del principio de interpretación favorable se debía conceder su registro.

Finalmente, la sentencia T-478 de 2017 precisó que “la jurisprudencia constitucional ha establecido las siguientes reglas en relación con la inscripción en el Registro Único de Víctimas Ver, entre otras, sentencias T-517 de 2014 y T-067 de 2013.

, a saber: (i) la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); T-067 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada); T-517 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); T-692 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-556 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa); T-290 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos). Igualmente, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011, con fundamento en el cual se debe observar el principio de favorabilidad en las actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas.

, con arreglo al deber de interpretación pro homine”.

6. Caso Concreto

6.1. Procedencia de la tutela en el caso examinado

6.1.1. En el presente asunto, el acto administrativo cuestionado a través de la tutela es la resolución que negó la inscripción en el RUV de la actora. Este trámite está reglamentado por la Ley 1448 de 2011, que en su artículo 157 “Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión...”..

fija la posibilidad de interponer los recursos de reposición ante el funcionario de la entidad que tomó la decisión, dentro de los 5 días siguientes a la notificación y, en subsidio el de apelación ante la Dirección de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas dentro del mismo término.

En el caso particular, la Resolución 2016-135391 de 25 de julio de 2016 negó la inscripción de la demandante en el RUV y no reconoció como hecho victimizante el homicidio de su esposo Robert Alvarado Sánchez, se fundamentó en la Ley 1448 de 2011. Así mismo, señaló en la parte resolutive la posibilidad de interponer los recursos mencionados y los términos legales para ello. No obstante, como se explicó anteriormente, la procedencia del recurso de amparo contra un acto administrativo no depende del uso previo de los medios de control administrativo (art. 9. Decreto 2591 de 1991).

6.1.2. La demandante tampoco utilizó los mecanismos judiciales para revertir la resolución en

comento, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, la Sala estima que ello se debió al alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentra la actora. La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación Sentencia T-167 de 2011.

, comprende aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva, por ejemplo, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que, según consta en el expediente, la actora es una persona de escasos conocimientos en lectoescritura básica, se halla en condiciones de extrema pobreza y su estado de salud es precario. Por una parte, la accionante se enmarca dentro de este supuesto toda vez que afirmó en el escrito de tutela que no tiene estudios. Afirmación esta que se refuerza con la copia de su cédula de ciudadanía visible a folio 13 del expediente y la diligencia de notificación personal de la Resolución 2016-135391 de 2016, dan cuenta que la demandante no sabe firmar.

y no cuenta con un trabajo estable dadas sus condiciones de salud, pues en la actualidad padece de una deficiencia renal, para lo cual se encuentra en tratamiento de diálisis.

Adicionalmente, la señora Olga Rosa Cardozo sostiene que atraviesa por una grave situación económica, por lo que se deduce la precariedad de sus recursos y pobreza extrema. Estos hechos se presumen ciertos por cuanto no fueron cuestionados ni desvirtuados por la entidad demandada, lo anterior, en aplicación del principio de buena fe Artículo 83 superior.

y a la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto Ley 2191 de 1991 “Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

6.1.3. En consecuencia, por las circunstancias particulares de la demandante sería desproporcionado exigirle pericia en la defensa de sus intereses a través de herramientas legales exactas y precisas. Por lo tanto, en este caso, las acciones judiciales o administrativas a las que hubiera podido acudir no constituyen herramientas idóneas ni eficaces para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales invocados. Por tanto, la acción de tutela resulta procedente para cuestionar la negativa a la inclusión al RUV de la actora y de su núcleo familiar.

6.1.4. Por último, este Tribunal Constitucional ha reiterado que uno de los requisitos que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que si bien es cierto la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad Sentencia T-805 de 2012.

, también lo es que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno, justo y razonable Sentencia T-016 de 2006.

, habida cuenta de que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. En el asunto de la referencia, el requisito de inmediatez se encuentra verificado toda vez que entre la fecha en que la UARIV notificó personalmente a la actora el acto administrativo que negó la inclusión en el RUV (26 de octubre de 2016) Folio 4, cuaderno de instancia.

y el momento en el cual se interpuso la acción de tutela (19 de diciembre de 2016), transcurrió aproximadamente un mes y medio, tiempo que se considera razonable, en especial si se tienen en cuenta las condiciones personales de la accionante.

6.2. Resolución del caso concreto

6.2.1. Como quedó expresado en el acápite de antecedentes, en el presente asunto la señora

Olga Rosa Cardozo solicitó a la UARIV su inscripción junto con su núcleo familiar en el RUV por el homicidio de su cónyuge, ocurrido el 14 de agosto de 2007 en la ciudad de Cúcuta por parte de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia “AUC”. Sin embargo, mediante Resolución No. 2016-135391 de 25 de julio de 2016 la entidad negó la petición, al argumentar que la actora no cumplía con los requisitos establecidos por la ley, en razón a que no se pudo constatar que el hecho delictivo ocurrió con ocasión del conflicto armado.

6.2.2. A su vez, el juez de única instancia negó el amparo al considerar que la tutela era improcedente toda vez que la accionante no hizo uso de los recursos de reposición y apelación ante la administración, en ese sentido sostuvo que la acción de tutela no debe ser utilizada para revivir términos precluidos.

6.2.3. Los argumentos presentados por la UARIV en la Resolución No. 2016-135391 de 25 de julio de 2016 para negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Olga Rosa Cardozo y su núcleo familiar, por el hecho victimizante de homicidio de su esposo Robert Alvarado Sánchez se sintetizan en que el asesinato no fue un hecho asociado al conflicto armado sino que los sucesos narrados corresponden a delincuencia común, exigencia prevista en el artículo 3º de la ley 1448 de 2011.

6.2.4. Al respecto, en la resolución mencionada la entidad adujo que “al revisar los documentos aportados por la deponente, se tiene que (...) constancia de investigación del caso emitido por la fiscalía general de la nación, en dicho documento se menciona que se pudo esclarecer el hecho ya que uno de los autores materiales rindió declaración, con respecto a este documento si bien el autor es integrante de un grupo emergente de acuerdo con el análisis de todos los documentos adjuntados y la narración de hechos, se determina que no existe una relación cercana y suficiente del hecho con el conflicto armado y por el contrario el hecho tiene un modus operandi más cercano a la delincuencia común. En este sentido de acuerdo a los documentos allegados por la deponente a la Unidad para la Atención y reparación Integral a la Víctimas, no se evidenció información adicional que de

forma sumaria, relacionara los hechos victimizantes declarados y evidencien que sean consecuencia del conflicto armado interno teniendo como referencia los parámetros establecidos por el artículo 3 de la ley 1448 de 2011”.

6.2.5. La Sala encuentra que la UARIV realizó una indebida aplicación de las normas legales para la evaluar y decidir la petición de la actora, además exigió de manera desproporcionada a la interesada la prueba de la ocurrencia y autoría del hecho victimizante, lo que constituye una limitante formal para acceder al registro. Así las cosas, se revirtió injustificadamente la carga de la prueba sobre la víctima, desconociendo que esta se encuentra a cargo de la entidad conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 4800 de 2011, según el cual “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba”.

En ese sentido, se evidencia la carencia de investigación por parte de la UARIV, que falta a las directrices de análisis a las que se deben someter las peticiones de esta índole. Puntualmente, el recurso a elementos jurídicos (normativa vigente), técnicos (consulta de bases de datos con información para esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos victimizantes) y de contexto (consulta de información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específicos) Decreto 4800 de 2011, “Artículo 37. DEL PROCESO DE LA VALORACIÓN DE LA DECLARACIÓN. Artículo no compilado en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1066 de 2015> La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas fijará los procedimientos de valoración, los cuales orientarán la metodología a ser aplicada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011.

Esta entidad realizará la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular.

Para la verificación de los hechos victimizantes consignados en la declaración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas 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. En todos los casos, se respetará la reserva y confidencialidad de la información proveniente de estas fuentes.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá presentar a dichas entidades solicitudes de información sobre casos particulares para la verificación de los hechos, las cuales deberán ser atendidas de fondo en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, luego de la solicitud que realice dicha Unidad”.

.

6.2.6. La Sala advierte que de haber seguido la metodología reseñada para el examen para el registro en el RUV, la entidad demandada habría logrado establecer que la muerte del señor Robert Alvarado Sánchez fue perpetrada en el marco del conflicto armado interno, pues los autores del crimen fueron miembros de grupo ilegal denominado Autodefensas Unidas de Colombia “AUC”, tal y como lo certificó el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Cúcuta, despacho judicial que adelantó y decidió el asunto, condenando a los implicados a la pena de prisión Fs. 9 a 12, cuaderno de instancia.

.

6.2.7. Observa la Sala que la Autoridad Judicial antes mencionada mediante sentencia de 3 de diciembre de 2012 Mediante conversación telefónica del 25 de agosto del año en curso con el Secretario del Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Cúcuta, Norte de Santander, se solicitó copia de las sentencias de 2 de mayo de 2011, 30 de junio de 2011 y 3 de diciembre de 2012, expedientes números 54001-31-04-004-2010-00243-00, 54001-31-04-004-2010-00242-00 y 54001-31-04-004-2012-00108-00, respectivamente.

condenó al señor Weimar Cardona Silva conocido con el alias de “Fulanito” a la pena

principal de 29 años y 3 meses de prisión como autor responsable de la conducta punible de homicidio agravado siendo víctima el señor Robert Alvarado Sánchez. Dentro de las consideraciones expuestas en esa oportunidad el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Cúcuta señaló que “A ROBERT ALVARADO y LEONEL PALLARES, se les ejecuta por cuanta (sic) de una organización criminal conocida como AUC, en circunstancias de plena indefensión, pues además de ser ajenos a las acusaciones de que fueron objeto, las confiadas víctimas se encontraban desarmados y prestos a cumplir con los requerimientos de los miembros de la organización criminal, quienes sin mediar palabra, pregunta o advertencia alguna les piden a las víctimas una requisa, como estrategia de distracción para dispararles por la espalda cegándoles la vida, tal como lo demuestran los dictámenes de necropsia que informan de la trayectoria antero-posterior de las heridas causadas por el paso de proyectil de arma de fuego con calibre de hasta 40MM; información corroborada por el dictamen pericial balístico y el relato de los confesos sentenciados en sus actas de formulación de cargos cuando aceptan el uso de armas de fuego clase pistola de marcas TAUROS, 9 MM y Glock 40mm; modos circunstanciales específicos y suficientes para dar asidero a la adecuación típica estipulada en al (sic) calificación jurídica provisional, que señala como circunstancia de agravación del Homicidio el estado de indefensión de las víctimas cuando se les ultima por la espalda, así como el concurso con porte ilegal de armas de fuego de uso privativo de las fuerzas militares, toda vez que el calibre de arma utilizada en esta causa, supera aquel descrito para armas de defensa personal”

6.2.8. Así las cosas, la Sala encuentra que en el presente caso, la Unidad vulneró los derechos fundamentales de la accionante debido a que la actuación administrativa surtida se fundamentó en la poca información recopilada y en la imposibilidad material de, a partir de la misma, concluir que el homicidio de Robert Alvarado Sánchez no fue un hecho relacionado con el conflicto armado, cuando de conformidad con las pruebas aportadas al expediente sí lo fue. En consecuencia, esta Sala de Revisión ordenará a la entidad accionada que incluya a la señora Olga Rosa Cardozo y su núcleo familiar en el RUV, para que pueda gozar de los beneficios que de ellos se derivan.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 2016-135391 de 25 de julio de 2016 expedida por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en el término máximo de quince (15) días hábiles siguientes a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Olga Rosa Cardozo y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas -RUV-, para que puedan gozar de los beneficios que de ello se derivan.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

