



Referencia: Expedientes T-7.763.463, T-7.883.931 y T-7.897.286.

Acciones de tutela interpuestas por Luz Marina Ruíz, Paulina Díaz Calvo y Jairo Antonio Moreno Valbuena contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos: el dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento, en primera instancia, y el veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Luz Marina Ruíz (expediente T-7.763.463); el tres (3) de enero de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, en primera instancia, y el veinte (20) de octubre de febrero de dos mil veinte (2020), por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Cúcuta, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Paulina Díaz Calvo (expediente T-7.883.931); y el once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Jairo Antonio Moreno Valbuena (expediente T-7.897.286); todas contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV –.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), las Salas de Selección Número Tres¹ y Cuatro² de la Corte Constitucional escogieron, para efectos de su revisión, las acciones de tutela de la referencia, y decidieron acumularlas por existir una identidad de objeto y causa. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena procede a dictar la sentencia correspondiente.

EXPEDIENTE T-7.763.463

1. De los hechos y la demanda

1.1. El 10 de septiembre de 2019 la señora Luz Marina Ruíz interpuso acción de tutela, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales como víctima del conflicto armado interno e igualdad. Lo anterior, por cuanto la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - en adelante UARIV -, se negó a reconocerla como víctima de las Autodefensas Unidas de Colombia de Santander y del Sur del Cesar - en adelante las AUC -, y a incluirla en el Registro Único de Víctimas - en adelante el RUV -, por los hechos victimizantes de homicidio (de su compañero permanente), secuestro, acceso carnal violento, despojo de tierras y bienes y desplazamiento forzado.

1.2. La accionante manifestó que el día 4 de septiembre de 1998, en la ciudad de Barrancabermeja, ocurrió una masacre la cual fue atribuida al grupo de las AUC, quienes asesinaron a 4 personas, de las cuales uno era el señor Jhon Jairo Jiménez Ramírez, compañero permanente de la tutelante.

1.3. Narró que su pareja se desempeñaba como aserrador y comerciante de madera, que convivieron por más de 10 años en su finca ubicada en el corregimiento de San Francisco a orillas del Río Magdalena, y que tuvieron 5 hijos, quienes para la época en que ocurrió el hecho victimizante de homicidio eran menores de edad, pues tenían 7, 5, 4 y 3 años y la bebe tenía 35 días de nacida.

¹ Sala de Selección Número Tres, conformada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger. Auto Sala de Selección del 3 de agosto de 2020, notificado el 8 de septiembre de 2020.

² Sala de Selección Número Cuatro, conformada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos. Autos Sala de Selección del 18 de septiembre de 2020, notificado el 5 de octubre de 2020; y del 29 de septiembre de 2020, notificado el 14 de octubre de 2020.

1.4. Indicó que, pasados unos meses desde el asesinato de su compañero permanente, unos miembros de las AUC le llegaron a su finca, donde vivía junto con sus 5 hijos, momento en el cual fue víctima de acceso carnal violento. En esta ocasión no solo fue ultrajada moral y sexualmente delante de sus hijos, sino que también fue obligada a abandonar su hogar, hurtándole dos motosierras, una planta eléctrica y once mulas con las que sacaba la madera que vendía, dejándola sin sus herramientas de trabajo.

1.5. Como consecuencia de lo anterior, señaló que se vio obligada a abandonar su finca y, por ello, terminó viviendo en Santiago de Tolú – Coveñas, donde decidió acercarse a la Personería Municipal para rendir su declaración como víctima del homicidio de su compañero permanente. No obstante, la entidad le notificó mediante edicto que no serían incluidos ni ella ni sus hijos en el RUV.

1.6. Posteriormente, se trasladó a la ciudad de Medellín, ciudad en la que fue orientada por la Universidad de Antioquia para rendir una nueva declaración, antes de que se venciera la posibilidad de ser beneficiaria de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011. La declaración fue realizada ante la UARIV por los hechos victimizantes de homicidio, despojo de bienes y tierras, acceso carnal y desplazamiento forzado. Sin embargo, esta entidad negó su inclusión en el RUV, mediante la Resolución No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015 FUD. BJ000139900, por cuanto, en su opinión, *“analizados los elementos encontrados respecto de la verificación jurídica, técnica y de contexto, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar referidas en la declaración, se concluyó que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de (la) solicitante en el Registro Único de Víctimas – RUV, de el(los) hecho(s) victimizante(s) de Homicidio / Masacre, por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011”*³. Esta decisión fue primero notificada por edicto y, posteriormente, el 1 de agosto de 2019 se le envió un comunicado a la accionante informándole sobre dicho acto administrativo.

1.7. Agregó que presentó una petición ante la UARIV, para solicitar nuevamente que se le incluyera en el RUV. Mediante Oficio del 1 de agosto de 2019 la UARIV le dio respuesta indicándole que se encontraba en estado de *“no incluida”* por no cumplir con los requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, la accionante consideró que no le habían dado una respuesta de fondo.

1.8. También aclaró que se encuentra registrada con un estado de *“no incluido”* por el hecho victimizante de desplazamiento forzado desde el 24 de febrero 2006.

³ Sic. Ver folio 91 del primer cuaderno.

1.9. Expresó que: *“Después del entierro de mi compañero permanente, fui amenazada por el grupo paramilitar, acusándome de colaboradores de la guerrilla amenazándome de muerte. No me atreví a DENUNCIAR en ese momento pues no había garantías, de parte de la autoridad competente del estado. La cual la población civil y política señalaba a las autoridades de ser responsables de estos hechos en compañía de las FF.MM y la fuerza pública e investigativa a las masacres ocurridas en la ciudad de Barrancabermeja (...) Fue tanta la desesperación. No tenía garantías para Denunciar estos hechos Delictivos. Pues me di cuenta que la autoridad competente, políticos y función pública estaban relacionados con los actores del conflicto armado, llenándome de terror y Psicológicamente opté por No Denunciar”*⁴.

1.10. Finalmente, se indicó que el 29 de febrero de 2013, mediante un certificado expedido por el Fiscal Quinto Delegado ante los Juzgados Penales del Circuito de Barrancabermeja, se le comunicó que las diligencias preliminares número 13.897, iniciadas por el homicidio de su compañero permanente, fueron suspendidas el 31 de marzo de 1999. Con posterioridad, la accionante volvió a solicitar a la Fiscalía General de la Nación, mediante un escrito presentado el 26 de julio de 2019, que se investigaran los hechos que había denunciado ante el Fiscal Quinto Delegado mencionado anteriormente, así como también los hechos ocurridos después del asesinato de su pareja, de los cuales fueron víctimas tanto ella como sus cinco hijos.

1.11. Con fundamento en lo expuesto, la tutelante solicitó que: (i) se ampararan los derechos fundamentales invocados y que, por lo tanto, (ii) se ordenara a la UARIV incluirla en el RUV, por los hechos victimizantes de homicidio, secuestro, acceso carnal violento, despojo de tierras y bienes y desplazamiento forzado.

2. Traslado y contestación de la demanda

2.1. Admisión de la tutela

Mediante Auto del 11 de septiembre de 2019, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento admitió la tutela y corrió traslado a la UARIV para que, en el término de dos días contado a partir del recibo de la notificación, se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de la tutela.

2.2. Respuesta de la entidad accionada

Vladimir Martín Ramos, en calidad de Representante Judicial de la UARIV, procedió a contestar la tutela mediante Oficio del 17 de septiembre de 2019, a través del cual solicitó que se negaran las pretensiones de la accionante, habida consideración que, en su opinión, la UARIV realizó todas las gestiones necesarias para cumplir con los mandatos legales y constitucionales, evitando la vulneración o amenaza de cualquier derecho fundamental. Afirmó que son

⁴ Sic. Ver folios 4 y 5 del primer cuaderno.

requisitos indispensables para poder acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, que una persona haya presentado declaración ante el Ministerio Público y haya sido incluida en el RUV. Indicó que, en el caso *sub examine*, no se cumplieron esas dos condiciones y, por ello, la accionante no tiene derecho a acceder a dichas medidas. Adicionalmente, señaló que la petición presentada por la tutelante fue debidamente respondida y notificada.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento, mediante sentencia del 18 de septiembre de 2019, resolvió: (i) tutelar los derechos invocados por la accionante; y (ii) ordenar al Director General y al Director Técnico de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas a realizar *“una segunda evaluación acerca de la inclusión de la señora LUZ MARINA RUIZ en el Registro Único de Víctimas por el homicidio de su esposo JHON JAIRO JIMENEZ RAMIREZ, además de los delitos de secuestro, despojo de bienes y tierras, acceso carnal violento y desplazamiento forzado, en donde se tomarán otros elementos de juicio diferentes a los que ya fueron considerados por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y decidir definitivamente sobre su inclusión en el RUV, notificando la decisión en debida forma”*⁵.

Ello, habida consideración que, en su opinión, la decisión emitida por la UARIV no había reflejado la aplicación del principio de razonabilidad, de tal forma que se diera cumplimiento pleno al propósito fundamental del Estado de promover y proteger al ser humano en su integridad. Así, estimó como necesario que la entidad accionada aportara otros elementos probatorios que le permitieran desvirtuar los hechos y lo manifestado por la accionante. Por último, indicó que, ante una falta de claridad de los hechos ocurridos, debía primar los principios de buena fe y favorabilidad.

3.2. Impugnación

El señor Vladimir Martin Ramos impugnó la sentencia de primera instancia, afirmando que, teniendo en cuenta la naturaleza del asunto, la accionante *“contaba con procedimientos de carácter administrativos y contenciosos, para pronunciarse frente a la voluntad de la administración, en ese sentido, no era necesario solicitar por vía de tutela la inclusión en el registro único de víctimas, cuando existen otros mecanismos; ya que la tutela no debe ser utilizada para adelantar procesos, vulnerando el derecho a la igualdad de las otras víctimas, que requieren atención por parte de esta entidad”*⁶. De otra parte, afirmó que el fallo impugnado vulneró el derecho al debido proceso, respecto de actuaciones administrativas, por defecto procedimental absoluto, y

⁵ Sic.Ver folio 51 del primer cuaderno.

⁶ Ver folio 59 del primer cuaderno.

que, por consiguiente, no ata al juez ni a las partes a su cumplimiento, por omitir el proceso administrativo legalmente establecido. En este sentido, afirmó que con la orden dada se entendió agotada la vía gubernativa por parte de la accionante, “*superponiendo sus derechos sobre el de las otras víctimas, y desconociendo el proceso señalado en la normatividad, que regula el procedimiento para la población que requiere ser incluida en el registro único de víctimas*”⁷.

3.3. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, mediante sentencia del 29 de octubre de 2019, revocó el fallo del *a quo*, para en su lugar declarar improcedente el amparo solicitado, con fundamento en lo siguiente.

Indicó que la tutela no puede ser utilizada para controvertir decisiones adoptadas por la administración, las cuales pueden ser debatidas mediante otros mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. Así, en este caso, en el que se cuestiona el contenido particular y concreto de un acto administrativo, el medio de defensa judicial procedente es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Con base en ello, concluyó que no se había cumplido el requisito de subsidiariedad y, por ende, la tutela en este caso sería improcedente.

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Información allegada por la parte accionante:

- Copia del Oficio de respuesta dada por la UARIV a su petición, con número de radicado 20196020852052⁸.
- Copia de la notificación por edicto de la Resolución de No Inclusión, expedida por Acción Social⁹.
- Copia de la denuncia presentada por la accionante ante la Fiscalía General de la Nación con feca del 26 de julio de 2019¹⁰.
- Certificado No. 349151026 del 5 de marzo de 2013, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual se da la información relacionada con el número de documento de identificación del compañero permanente de la accionante¹¹.
- Copia del artículo titulado “*MASACRE DE BARRANCABERMEJA SEPTIEMBRE DE 1998*”, publicado en la página web del medio de comunicación independiente y nativo digital denominado Rutas del Conflicto¹².
- Certificado No. 42711131211 del 13 de junio de 2019, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual se da la

⁷ Ver folio 58 del primer cuaderno.

⁸ Ver folio 10 del primer cuaderno.

⁹ Ver folio 11 del primer cuaderno.

¹⁰ Ver folios 12 – 14 del primer cuaderno.

¹¹ Ver folio 15 del primer cuaderno.

¹² Ver folio 16 del primer cuaderno.

información relacionada con el número de documento de identificación del compañero permanente de la accionante¹³.

- Copia del artículo titulado “*El Panadero seguirá en la cárcel*”, publicado el 19 de julio de 2017 en la página web de El Espectador¹⁴.
- Acta de declaración extra-proceso, del 20 de septiembre de 2011, realizada ante el Notario Único del Círculo de Tolú¹⁵.
- Constancia de la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas realizada el 20 de febrero de 2013¹⁶.
- Copia de una foto de propiedad de la accionante, en la que aparece montando a caballo en su finca¹⁷.
- Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante Luz Marina Ruíz¹⁸.

4.2. Información allegada por la UARIV (entidad accionada):

- Copia del Oficio de respuesta a la petición presentada por la accionante emitido por la UARIV el 1 de agosto de 2019¹⁹.
- Copia de la Citación Pública realizada por la UARIV para notificar personalmente a la accionante de la Resolución No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015 sobre el FUDBJ000139900, mediante la cual se decide sobre su inscripción en el RUV²⁰.
- Copia del Aviso Público realizado por la UARIV, a través del cual se notifica a la señora Luz Marina Ruíz de la Resolución No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015 sobre el FUDBJ000139900, mediante la cual se decide sobre su inscripción en el RUV²¹.
- Copia de la Resolución No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015 sobre el FUDBJ000139900 expedida por la UARIV, “[p]or la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011”, y la diligencia de notificación personal²².

5. Insistencia presentada en Sede de Revisión

El día 2 de marzo de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional envió a la Sala de Selección Número Tres del año 2020 la insistencia presentada por el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez.

En dicho documento, el Procurador manifestó que, al examinar el Auto de Sala de Selección de Tutelas Número Uno del 31 de enero de 2020, comunicado el 14 de febrero de 2020, observó que el expediente del caso *sub examine* no había sido seleccionado, y, por ello, en ejercicio de la atribución

¹³ Ver folio 17 del primer cuaderno.

¹⁴ Ver folios 18-21 del primer cuaderno.

¹⁵ Ver folio 22 del primer cuaderno.

¹⁶ Ver folio 23 del primer cuaderno.

¹⁷ Ver folio 24 del primer cuaderno.

¹⁸ Ver folio 25 del primer cuaderno.

¹⁹ Ver folios 39 y 40 del primer cuaderno.

²⁰ Ver folio 63 del primer cuaderno.

²¹ Ver folio 64 del primer cuaderno.

²² Ver folios 65-68 del primer cuaderno.

conferida a él mediante el numeral 12 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000 y el artículo 57 del Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional, insistió en la selección del presente caso, toda vez que, en su opinión, existían razones de índole constitucional que justificaban su revisión, a saber, que: (i) el Ministerio Público consideraba que la tutela sí había cumplido los requisitos de procedencia y que la accionante se encontraba legitimada en la causa por activa, por ser la titular de los derechos cuya protección se solicitó a la UARIV; (ii) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no era procedente en este caso concreto, puesto que el acto administrativo cuestionado no fue motivado y, en este sentido, imponerle a la víctima la carga de probar las causales por las cuáles procede este medio de control sería desproporcionada por su estado de vulnerabilidad; (iii) el Ministerio Público consideró que el juez de tutela de segunda instancia no valoró suficientemente las pruebas aportadas por la accionante para determinar la procedencia de la tutela y tomar las medidas tendientes a proteger de inmediato los derechos fundamentales vulnerados, lo cual, a su parecer, se habría podido lograr con una segunda calificación de los hechos y elementos probatorios allegados por la accionante; y (iv) *“dado el estado de vulnerabilidad que ha padecido la accionante y el deber a cargo de la UARIV de acudir a bases de datos, a los sistemas que conforman la Red Nacional de información para la Atención y Reparación de Víctimas o a otras fuentes, para luego valorar la información teniendo en cuenta la dignidad humana, los principios de buena fe, confianza legítima y la prevalencia del derecho sustancial con elementos jurídicos, técnicos y de contexto, la acción de tutela debió conceder la posibilidad de efectuar una segunda evaluación acerca de la inclusión de la accionante en el Registro Único de Víctimas – RUV, pues surgen serias dudas sobre la razón de su no inclusión en el mismo”*²³.

Para finalizar su insistencia, afirmó que era necesario resaltar que *“ser víctima implica una ‘condición personal y un estatus’, por lo que merecen un trato humanitario preferente cuando acuden ante las entidades competentes para que los inscriban en el Registro Único de Víctimas – RUV, caso en el que opera la inversión de la carga de la prueba, y más aún cuando han padecido violencia sexual con ocasión del conflicto armado que puede alojar conductas de revictimización”*²⁴.

EXPEDIENTE T-7.883.931

1. De los hechos y la demanda

1.1. El 18 de diciembre de 2019 la señora Paulina Díaz Calvo interpuso tutela contra la UARIV, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y los reconocidos a las víctimas del conflicto armado interno.

²³ Ver folio 6 y 7 del cuaderno de revisión.

²⁴ Ver folio 7 del cuaderno de revisión.

1.2. Manifestó que el 23 de septiembre de 2007, en la ciudad de Cúcuta, su hijo Neo Omar Díaz fue asesinado por el señor Jesús Manuel Esquivel Luna (alias “Peluche”), quien era miembro del grupo armado al margen de la ley denominado “Las Águilas Negras”.

1.3. Señaló que en el año 2013, después de varios años de investigación, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Cúcuta profirió una sentencia anticipada el 23 de mayo de 2013, a través de la cual se condenó al señor Jesús Esquivel Luna, gracias a su confesión del delito perpetrado, imponiéndole la privación de la libertad por 12 años, 4 meses y 10 días, al haber sido el coautor del homicidio de su hijo.

1.4. Que como consecuencia de lo anterior, rindió declaración ante el Ministerio Público en el año 2017, la cual fue recibida por la UARIV. Mediante la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017, dicha entidad decidió no incluirla en el RUV por el hecho victimizante aludido, por cuanto se concluyó que aquel no había ocurrido dentro del marco del conflicto armado interno.

1.5. El 16 de septiembre de 2019 solicitó la revocatoria directa de dicho acto administrativo. No obstante, a la fecha de la presentación de la tutela aún no se había resuelto dicha petición.

1.6. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se le ampararan los derechos invocados y que, en consecuencia, se ordenara a la entidad accionada a realizar su inscripción en el RUV por el hecho victimizante del homicidio de su hijo, y que se revocara y dejara sin efectos la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017.

2. Traslado y contestación de la demanda

2.1. Admisión de la tutela

Mediante Auto del 19 de diciembre de 2019, el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad admitió la tutela y corrió traslado a la UARIV para que, en el término de un día contado a partir del recibo de la notificación, se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de la tutela.

2.2. Respuesta de la entidad accionada

Vladimir Martín Ramos, en calidad de Representante Judicial de la UARIV, procedió a contestar la tutela, mediante Oficio recibido el 23 de diciembre de 2019, mediante el cual solicitó que se negaran las pretensiones de la accionante, habida consideración que, en su opinión, la UARIV realizó todas las gestiones necesarias para cumplir con los mandatos legales y constitucionales, evitando la vulneración o amenaza de cualquier derecho fundamental. Afirmó que son requisitos indispensables, para poder acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, que una persona haya

presentado declaración ante el Ministerio Público y haya sido incluida en el RUV. Indicó que, en el caso *sub examine*, no se cumplieron esas dos condiciones y, por ello, la accionante no tiene derecho a acceder a dichas medidas. Adicionalmente, señaló que, respecto de la solicitud de revocatoria directa de la resolución mediante la cual se le negó su inclusión, la misma ya fue respondida a través de la Resolución No. 2019-08176 del 10 de octubre de 2019, en la que se resolvió no revocar la decisión de no inclusión en el RUV. Aseveró que en el presente caso no se cumplió el requisito de subsidiariedad y que existe hecho superado, habida cuenta que los hechos declarados por la accionante ya habían sido objeto de valoración y que en su caso recibió concepto de “NO INCLUSIÓN”.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, mediante sentencia del 3 de enero de 2020, resolvió declarar improcedente la tutela, con base en las siguientes consideraciones.

En su opinión, las razones por las cuales la accionante considera que debería incluirse en el RUV, presentadas en la acción de tutela, fueron ya analizadas y valoradas en varias oportunidades por la entidad accionada. Agregó que la accionante debería acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial y que, *“si la autoridad correspondiente consideró ya, que la petente no alcanza las calidades de víctimas, ningún derecho de primera generación se está vulnerando porque en tal sentido, no tienen derecho a las reparaciones que prevé la ley en cita”*²⁵.

3.2. Impugnación

La accionante impugnó la sentencia de primera instancia, exponiendo nuevamente los hechos y argumentos esbozados en la acción de tutela. Además, afirmó que, en su opinión, el juez de instancia se basó en argumento carentes de objetividad y no analizó el problema jurídico, teniendo en cuenta que ella es un adulto mayor, víctima del conflicto armado interno.

3.3. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante sentencia del 20 de febrero de 2020, confirmó el fallo del *a quo*, con fundamento en lo siguiente.

Indicó que la tutela no puede ser utilizada para controvertir decisiones adoptadas por la administración, las cuales pueden ser debatidas mediante otros mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. En efecto, señaló que la accionante tiene la posibilidad de acudir ante la jurisdicción

²⁵ Ver folio 58 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

contencioso-administrativa con el propósito de controvertir o atacar los actos administrativos adversos a su interés. Por consiguiente, concluyó que no se satisfizo el requisito de subsidiariedad. Finalmente, aseveró que no se evidenció la posible configuración de un perjuicio irremediable que flexibilizara el estudio del referido requisito.

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Información allegada por la parte accionante:

- Copia de la solicitud de revocatoria directa presentada ante la UARIV el 16 de septiembre de 2019²⁶.
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Paulina Díaz Calvo²⁷.
- Copia del Registro Civil de Defunción del señor Neo Omar Díaz, expedido el 11 de marzo de 2010 por la Notaría Quinta de Cúcuta²⁸.
- Copia de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017 FUD. NE000757053, expedida por la UARIV, mediante la cual se le negó la inclusión en el RUV a la accionante²⁹.
- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017 FUD. NE000757053³⁰.
- Constancia emitida por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Cúcuta del 27 de agosto de 2019, mediante la cual se informa sobre el proceso adelantado contra el señor Jesús Manuel Esquivel Luna y la sentencia anticipada mediante la cual se le impuso la condena de privación de su libertad, por la conducta punible de homicidio del señor Neo Omar Díaz³¹.

4.2. Información allegada por la UARIV (entidad accionada):

- Copia de la Comunicación No. 201972021092501 del 20 de diciembre de 2019, mediante la cual se da respuesta a la solicitud de revocatoria directa presentada por la accionante³².
- Copia de la Resolución No. 201908176 del 10 de octubre de 2019, *“Por medio de la cual se resuelve la solicitud de Revocatoria Directa en contra de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017 contentiva de la decisión de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas”*³³.
- Copia de la Resolución No. 01131 del 25 de octubre de 2016, *“Por la cual se hace un nombramiento ordinario en la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*³⁴.

²⁶ Ver folios 14 y 15 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

²⁷ Ver folio 16 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

²⁸ Ver folio 17 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

²⁹ Ver folios 18-20 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁰ Ver folio 21 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³¹ Ver folio 22 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³² Ver folios 34 y 35 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³³ Ver folios 36-39 y 41-44 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁴ Ver folio 40 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 201908176 del 10 de octubre de 2019³⁵.
- Copia de la Citación Pública realizada por la UARIV, para notificar de manera personal a la accionante respecto de la Resolución No. 201908176 del 10 de octubre de 2019³⁶.
- Copia del Aviso Público realizado por la UARIV, mediante la cual se notificó a la accionante respecto de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017³⁷.
- Copia de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017, *“Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015”*³⁸.
- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017³⁹.

5. Solicitud presentada en Sede de Revisión

El día 14 de agosto de 2020, la accionante presentó un escrito ante la Corte Constitucional, con el objetivo de solicitar que su caso fuera estudiado por esta Corporación. Afirmó que, como consecuencia de las decisiones tomadas por la UARIV y los jueces de instancia dentro del proceso de la tutela, se le vulneró su derecho a la igualdad. Asimismo, presentó los mismos hechos y argumentos expuestos en la tutela.

EXPEDIENTE T-7.897.286

1. De los hechos y la demanda

1.1. El 27 de noviembre de 2019 el señor Jairo Antonio Moreno Valbuena interpuso acción de tutela contra la UARIV, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y los reconocidos a las víctimas del conflicto armado interno (verdad, justicia y reparación).

1.2. Manifestó que el 28 de agosto de 2018 rindió su declaración respecto del hecho victimizante de desaparición forzada del cual fue víctima su hijo Jairo Antonio Moreno Alfonso el día 22 de mayo de 2003, ocurrido, en su opinión, como consecuencia del conflicto armado interno, en el municipio de Calamar en el departamento del Guaviare.

1.3. Indicó que la UARIV decidió negar su reconocimiento como víctima y, por consiguiente, su inclusión en el RUV, mediante la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, arguyendo que *“en la declaración inicial, los lineamientos expuestos en el ordenamiento jurídico y la situación de orden público que se presentaba en el lugar de los hechos para la época de la*

³⁵ Ver folio 45 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁶ Ver folio 48 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁷ Ver folio 49 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁸ Ver folios 50-52 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

³⁹ Ver folio 53 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

ocurrencia; esta entidad encuentra que no es viable jurídicamente reconocer el hecho victimizante de Desaparición Forzada, toda vez que, frente a las circunstancias narradas no existe elementos que lleven a determinar esa relación cercana y suficiente con el conflicto armado, requisito indispensable para ser considerado víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011”⁴⁰.

1.4. Señaló que el 6 de marzo de 2019 interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra dicho acto administrativo; instancias en las que la UARIV confirmó la decisión de no inclusión.

1.5. Con base en lo anterior, solicitó que se le ampararan los derechos fundamentales invocados y que, en consecuencia, se ordenara a la UARIV incluirlo en el RUV como víctima del hecho victimizante de desaparición forzada de su hijo.

2. Traslado y contestación de la demanda

2.1. Admisión de la tutela

Mediante Auto del 28 de noviembre de 2019, el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare admitió la tutela y corrió traslado a la UARIV para que, en el término de dos días contado a partir del recibo de la notificación, se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de la tutela.

2.2. Respuesta de la entidad accionada

Vladimir Martín Ramos, en calidad de Representante Judicial de la UARIV, procedió a contestar la tutela mediante Oficio del 29 de noviembre de 2019, a través del cual solicitó que se negaran las pretensiones de la accionante, habida consideración que, en su opinión, la UARIV realizó todas las gestiones necesarias para cumplir con los mandatos legales y constitucionales, evitando la vulneración o amenaza de cualquier derecho fundamental. Afirmó que son requisitos indispensables, para poder acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, que una persona haya presentado declaración ante el Ministerio Público y haya sido incluida en el RUV. Indicó que, en el caso *sub examine*, no se cumplió la segunda condición y, por ello, el accionante no tiene derecho a acceder a dichas medidas.

3. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare, mediante sentencia del 11 de diciembre de 2019, resolvió “*negar*”⁴¹ el amparo solicitado, al considerar que en el presente caso no se había cumplido el requisito de subsidiariedad, por cuanto, a su parecer, el accionante tenía otros

⁴⁰ Ver folio 2 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴¹ Sic.

mecanismos ordinarios de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativo.

4. Pruebas que obran en el expediente

4.1. Información allegada por la parte accionante:

- Copia de cédula de ciudadanía del señor Jairo Antonio Moreno Valbuena⁴².
- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018⁴³.
- Copia de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019, *“Por la cual se decide sobre el Recurso de Reposición en Subsidio de Apelación interpuesto contra la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-”*⁴⁴.
- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019⁴⁵.
- Copia de Citación Pública realizada por la UARIV para notificar al accionante respecto de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019⁴⁶.
- Copia del Aviso realizado por la UARIV para notificar al accionante respecto de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019⁴⁷.
- Copia de la Resolución No. 201902721 del 4 de junio de 2019, *“Por la cual se decide el recurso de Apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas”*⁴⁸.
- Copia de la Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 201902721 del 4 de junio de 2019⁴⁹.
- Copia de la Citación Pública realizada por la UARIV para notificar al accionante respecto de la Resolución No. 201902721 del 4 de junio de 2019⁵⁰.

4.2. Información allegada por la UARIV (entidad accionada):

- Copia de la Resolución No. 01131 del 25 de octubre de 2016, *“Por la cual se hace un nombramiento ordinario en la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*⁵¹.

⁴² Ver folio 52 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴³ Ver folio 53 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁴ Ver folios 55-59 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁵ Ver folio 54 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁶ Ver folio 60 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁷ Ver folio 61 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁸ Ver folios 14-17 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁴⁹ Ver folio 62 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁵⁰ Folio 68 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁵¹ Ver folio 45 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

- Copia de la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, *“Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015”*⁵².
- Diligencia de Notificación Personal de la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018⁵³.
- Copia de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019, *“Por la cual se decide sobre el Recurso de Reposición en Subsidio de Apelación interpuesto contra la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-”*.
- Copia del Aviso realizado por la UARIV para notificar al accionante respecto de la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019.
- Copia de la Resolución No. 201902721 del 4 de junio de 2019, *“Por la cual se decide el recurso de Apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas”*⁵⁴.
- Copia del Aviso realizado por la UARIV para notificar al accionante respecto de la Resolución No. 201902721 del 4 de junio de 2019⁵⁵.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestiones previas

2.1. Procedencia de la tutela

Los accionantes invocaron la protección de los derechos fundamentales a ser reconocidos y reparados integralmente como víctimas del conflicto armado interno e igualdad.

Cabe señalar que, como se ha venido reiterando en la jurisprudencia constitucional, la inscripción en el RUV es una herramienta para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, puesto que *“materializa su derecho (...) a ser reconocidas y, además, es imprescindible para acceder a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, consagrados en la Ley 1448 de 2011, salvo para las medidas de ayuda humanitaria y*

⁵² Ver folios 48-51 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁵³ Ver folio 47 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁵⁴ Ver folios 63-66 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

⁵⁵ Ver folio 67 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización”⁵⁶.

En los casos *sub examine*, los accionantes aseveraron que los derechos fundamentales mencionados anteriormente les fueron vulnerados con la decisión de no inclusión tomada por la UARIV, pese a que los accionantes tienen la calidad de víctimas del conflicto armado interno, por hechos victimizantes tales como el homicidio, acceso carnal violento, despojo de bienes y tierras, desplazamiento forzado, y desaparición forzada. Dicha negativa les ha impedido la posibilidad de acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación para restaurar sus derechos y recibir ayuda humanitaria.

Por consiguiente, puede concluirse que las referidas acciones de tutela se encuentran encaminadas a lograr la protección de garantías de carácter fundamental, lo que involucra la existencia de una controversia de orden constitucional.

Por ende, a esta Sala le corresponde verificar si en el presente asunto resultan procedentes las acciones de tutela a la luz de los requisitos establecidos en el Decreto 2591 de 1991.

2.1.1. Legitimación en la causa por activa

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, *“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.”*⁵⁷

En los casos *sub lite*, los tutelantes interpusieron acción de tutela por considerar vulnerados varios de sus derechos fundamentales, como sujetos de especial protección constitucional, al ser víctimas del conflicto armado interno. Por ese motivo, al ser las personas directamente afectadas en sus derechos fundamentales, como consecuencia de la negativa de la inclusión en el RUV, se entiende cumplido el requisito de legitimación en la causa por activa.

2.1.2. Legitimación en la causa por pasiva

Las tres acciones de tutela fueron dirigidas contra la UARIV, entidad encargada de estudiar las solicitudes de inscripción en el RUV de las víctimas

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-169 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁷ Decreto 2591 de 1991: *“Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”*

del conflicto armado interno, como en el caso de los accionantes. Por tanto, es la competente para ordenar su inclusión, si a ello hubiere lugar.

Ahora bien, dice la ley que *“La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”*⁵⁸. Conforme a lo expuesto por los tutelantes, la entidad demandada fue la presunta responsable de la vulneración de sus derechos fundamentales, al haberles negado la inclusión al RUV, en su calidad de víctimas del conflicto armado. Por tal razón, se puede concluir que la entidad accionada se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

2.1.3. Inmediatez

Respecto del requisito de inmediatez, la Corte Constitucional ha sostenido que, *“[c]omo requisito de procedibilidad, (...) exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza”*⁵⁹.

Para el momento en que se instauraron las acciones de tutela 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. Por consiguiente, se estaría provocando la presunta vulneración de sus derechos a la reparación y ayuda humanitaria como víctimas del conflicto armado interno y también de violencia sexual.

Sobre este punto en particular, la Corte Constitucional ha aclarado que *“la acción de tutela sería procedente cuando fuere promovida transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo”*

⁵⁸ Decreto 2591 de 1991: *“Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.”*

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-712 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual''⁶⁰.

De otra parte, es necesario destacar que: (i) la última Resolución en la que se decidió no incluir en el RUV a la accionante Luz Marina Ruiz (expediente T-7.763.463) fue expedida el 1 de agosto de 2019 y, sólo un mes y diez días después, esto es, el 10 de septiembre de 2019, fue que instauró la acción de tutela contra las decisiones tomadas por la UARIV; (ii) la última Resolución en la que se confirmó la decisión de no incluir en el RUV a la accionante Paulina Díaz Calvo (expediente T-7.883.931) fue expedida el 10 de octubre de 2019 y, aproximadamente 2 meses y ocho días después, es decir, el 18 de diciembre de 2019, instauró la acción de tutela contra la UARIV; y, (iii) la última Resolución recibida por el señor Jairo Antonio Moreno Valbuena (Expediente T-7.897.286), mediante la cual se resolvió el recurso de apelación, se expidió el 4 de junio de 2019, y, 5 meses y 23 días después, esto es, el 27 de noviembre de 2019, instauró la tutela contra la UARIV.

Por consiguiente, con fundamento en las razones esbozadas anteriormente, se entiende que el requisito de inmediatez se cumple en los tres casos.

2.1.4. Subsidiaridad

La tutela fue creada como el mecanismo judicial al que puede acudir cualquier persona con la finalidad de solicitar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales, en caso de que aquellos se hayan visto amenazados o vulnerados por la acción u omisión de alguna autoridad pública, tal y como se dispuso en el artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional⁶¹. Sin embargo, también se ha señalado que esta acción sólo se considera procedente cuando el afectado no cuenta con otro medio de defensa judicial para resolver su asunto o, disponiendo de otro medio, utiliza a la tutela como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, en particular, la Corte Constitucional ha reconocido en varios de sus pronunciamientos que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, y, en especial, ha considerado que este mecanismo es procedente cuando la protección y garantía de los referidos derechos depende de la inclusión en el RUV, debido a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Como consecuencia de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que el estudio del cumplimiento del requisito de subsidiaridad en este tipo de casos se debe realizar de forma flexible.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; en la cual se indica que, respecto del tema en mención, también pueden consultarse las sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007, T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-166 de 2010, T-502 de 2010, T-574 de 2010, T-576 de 2010.

⁶¹ Ver sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015 y T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

No obstante, se ha manifestado que lo anterior no quiere decir que “*las víctimas de violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos*”. Aun así, se ha estimado que debe tenerse en cuenta que “*en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional*”⁶².

De hecho, resulta desproporcionado exigirle a una víctima el tener que acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, so pena de declarar improcedente el amparo solicitado por vía de tutela⁶³; toda vez que, al acudir ante dicha jurisdicción para poder interponer acciones, es necesario hacerlo mediante un apoderado judicial. Aquella limitación, *per se*, genera una gran diferencia en la idoneidad del recurso a utilizar, puesto que en sede de tutela el accionante puede actuar directamente, a nombre propio, sin necesidad de tener una asesoría legal para los efectos.

A propósito, respecto del caso de la accionante que no interpuso los recursos de reposición y apelación contra la resolución que negó su inclusión en el RUV, es preciso aclarar que, la Corte Constitucional ha sostenido que “[t]ratándose de víctimas del conflicto armado interno, en general, los accionantes son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de acceso a los servicios de educación y generalmente desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos, por lo que resulta desproporcionado exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de éstos y el agotamiento previo de los recursos ordinarios. Es así como, el estudio del principio de subsidiariedad en estos casos deber ser menos riguroso en el caso de los sujetos de especial protección constitucional como bien se ha aplicado por ejemplo en las sentencias T-290 de 2016, T-584 de 2017, T-478 de 2017 y T-301 de 2017”.⁶⁴ (Subrayado fuera del texto)

En suma, esta Sala concluye que se satisface el requisito de subsidiariedad, al entender que el amparo constitucional se ha impetrado por víctimas de homicidio, acceso carnal violento, despojo de bienes y tierra, desplazamiento forzado, y desaparición forzada, en el marco del conflicto armado interno, a quienes se les negó la inclusión en el RUV, pese a ser la medida adecuada para materializar la protección y garantía de varios de sus derechos fundamentales.

2.2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución del caso

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; en la que se hace referencia a la sentencia T-404 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶³ Este criterio de flexibilidad frente al requisito de subsidiariedad, para tutelas presentadas por víctimas del conflicto armado interno, ha sido aplicado en varias sentencias, tales como la T-290 de 2016, T-584 de 2017, T-478 de 2017 y T-301 de 2017.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; en la cual se hace referencia a las sentencias T-376 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo, y la T-006 de 2004, M.P. Mauricio González Cuervo.

Con base en los antecedentes expuestos, a la Sala Plena le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La UARIV vulneró los derechos fundamentales al reconocimiento como víctima, la reparación administrativa, al debido proceso e igualdad de los señores Luz Marina Ruíz, Paulina Díaz Calvo y Jairo Antonio Moreno Valbuena, víctimas del conflicto armado interno, al haberles negado la inscripción en el RUV, arguyendo que no se evidenciaron elementos de tiempo, modo y lugar sobre las cuales la administración pudiera concluir que las afectaciones alegadas efectivamente ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno?

¿Es constitucionalmente válido que la UARIV desconozca la inclusión en el RUV en los casos en que los hechos victimizantes alegados por los accionantes sean los delitos de homicidio, desplazamiento forzado, despojo de bienes y tierras, desaparición forzada, y acceso carnal violento?

Para resolver el problema jurídico planteado, a continuación se estudiarán los siguientes temas: (i) la inclusión en el RUV como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno; (ii) alcance de la frase “*con ocasión del conflicto armado interno*” establecida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; (iii) de la violencia sexual contra la mujer – acceso carnal violento –; (iv) del despojo de bienes y tierras; (v) del desplazamiento forzado; (vi) de la desaparición forzada; (vii) de los lineamientos que deben regir el estudio de una solicitud de inclusión al RUV; (viii) los principios de favorabilidad y buena fe; y (ix) la resolución de los casos concretos.

2.3. Inclusión en el RUV: herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno – reiteración jurisprudencial –

Se ha venido reiterando en la jurisprudencia constitucional que la inscripción en el RUV⁶⁵ es la herramienta que permite garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, puesto que materializa el reconocimiento de la calidad de víctima. Ello, a su turno, posibilita por vía administrativa el acceso a los mecanismos de protección y

⁶⁵ El Registro Único de Víctimas – RUV es una base de datos a cargo de la UARIV. El artículo 16 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 estableció que el RUV sirve como “*una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas*”. Por su parte, el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015, indica 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*”.

garantía de atención, asistencia y reparación integral previstos en la Ley 1448 de 2011⁶⁶.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha aseverado que la referida inscripción: “(...) permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias⁶⁷; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada⁶⁸; (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante (...)”⁶⁹. (Subrayado fuera del texto)

En definitiva, debe tenerse en cuenta que la inscripción en el RUV no confiere la calidad de víctima. De hecho, ésta se adquiere con la ocurrencia del hecho victimizante. *A contrario sensu*, la inclusión en aquél registro sólo consiste en un trámite administrativo, mediante el cual se declara la condición de víctima de una persona, para permitir su acceso a los beneficios legales y los diferentes mecanismos de protección de derechos de carácter específico, prevalente y diferencial⁷⁰.

2.4. Alcance de la frase “con ocasión del conflicto armado interno” establecida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 – reiteración jurisprudencial –

Puntualmente, el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 reconoció como víctimas, para los efectos de dicha normativa, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. El referido artículo también aclaró, en el párrafo 3, que la definición de víctimas establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común.

Al respecto, cabe mencionar que la Corte Constitucional ha explicado de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en dicho artículo, tiene un alcance amplio al cobijar diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-163 y T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁷ Ley 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”, artículo 64.

⁶⁸ Ley 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”, artículo 65.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-364 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

De hecho, en la sentencia C-253A de 2012, mediante la cual la Corte declaró la exequibilidad del parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, los demandantes alegaron que la expresión “*delincuencia común*” era excesivamente indeterminada y, por consiguiente, cabía la posibilidad de formular interpretaciones que excluyeran a ciertas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y graves violaciones a los derechos humanos “*únicamente con el pretexto de que tales hechos victimizantes habían sido cometidos por miembros de grupos catalogados como delincuencia común, particularmente las denominadas ‘bandas criminales’ (...)*”⁷¹.

Sobre este punto en particular, la Corte sostuvo que la interpretación de la noción de “*delincuencia común*” debía hacerse “*por oposición al concepto operativo de ‘víctima’ contenido el inciso primero del artículo 3° de la referida norma legal. Así, 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. || En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado, concluyó que por actos de ‘delincuencia común’ deben entenderse ‘aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno’. A partir de ello, la Corte consideró necesario establecer el alcance de la expresión “conflicto armado interno” con el fin de precisar la adecuada interpretación de la categoría ‘delincuencia común’ presente en el parágrafo demandado*”⁷².

En dicho pronunciamiento, esta Corporación reiteró las reglas definidas en la sentencia C-291 de 2007, al señalar lo siguiente:

“Puntualizó la Corte que ‘(...) la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular y señaló que para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes.’ Añadió que, ‘(...) al apreciar la intensidad de un determinado conflicto, las Cortes internacionales han aplicado, por ejemplo, factores tales como la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

critérios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.'

Fue clara la Corte en señalar que '(...) para efectos de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la existencia de un conflicto armado se determina jurídicamente con base en factores objetivos, independientemente de la denominación o calificación que le den los Estados, Gobiernos o grupos armados en él implicados.'

Por otra parte, en esa sentencia la Corte también se refirió a los criterios materiales determinantes para establecer si se está ante una conducta que deba entenderse cobijada por las normas que regulan los conflictos armados, que resultan particularmente relevantes para el problema que se ha planteado en esta oportunidad. Puntualizó la Corte que '[e]n términos materiales, para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar en el que no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto. Así, no todos los hechos ilícitos que ocurren durante un conflicto armado se someten al derecho internacional humanitario; 'solo aquellos actos suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades están sujetos a la aplicación de este derecho. (...) Es necesario concluir que el acto, que bien podría ser cometido en ausencia de un conflicto, fue perpetrado contra la víctima o víctimas afectadas por razón del conflicto en cuestión'. La jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno en el que ha tenido lugar; así, ha señalado que tal relación cercana existe 'en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente en el que se ha cometido -v.g. el conflicto armado-'. Al determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes. También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que 'el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado', y que 'el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió'.

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 fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello”⁷³.

Esta posición fue reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012, fallo mediante el cual se volvió a estudiar la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el inciso primero del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

En aquel pronunciamiento, la Corte reiteró que a la referida expresión se le debía considerar como una noción amplia del conflicto armado, esto es, que debe entenderse que “reconoce toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado a la confrontación interna colombiana. || En este sentido, la Corte ha reconocido que el entendimiento del concepto de conflicto armado desde una perspectiva amplia se contrapone a ‘una noción estrecha’ de dicho fenómeno, en la cual éste: (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o, (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas. Así, esta Corporación ha determinado que esa concepción estrecha de conflicto armado vulnera los derechos de las víctimas y, además, ‘reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos’ (...)”⁷⁴.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; en la cual se cita la sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

Adicionalmente, se aclaró que existen ciertos casos en los que, por la dificultad en hacer una clara distinción entre las víctimas de violencia derivada de la delincuencia común y del conflicto armado, se *“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”*.⁷⁵ A partir de esta consideración, la Corte ha sostenido 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”*⁷⁶.

Cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha identificado y reconocidos ciertos hechos que deben considerarse que acaecen en el marco del conflicto armado, tales como: *“(i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vi) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos”*.⁷⁷

Igualmente, en esta ocasión la Corte insistió en que, en caso de duda, siempre debe primar la aplicación de una interpretación de la referida expresión de la norma de la forma que resulte más amplia y, por tanto, favorable a los derechos de las víctimas.

A manera de ejemplo, la Corte Constitucional ha amparado, de forma reiterativa, los derechos fundamentales de personas víctimas de desplazamiento forzado a quienes la UARIV les negó su derecho a la inscripción en el RUV, con fundamento en que los hechos victimizantes: (i) fueron perpetrados por las Bandas Criminales Organizadas; (ii) se derivaron de actos de delincuencia común; (iii) no ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno; o (iv) el peticionario no logró probar su relación con dicho fenómeno; tal y como ocurrió en los siguientes fallos:

“Uno de los primeros pronunciamientos de esta Corporación en relación con el deber de la UARIV de inscribir en el RUV a las víctimas de violaciones a derechos humanos ocasionadas por las llamadas bandas criminales fue el auto 119 de 2013, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Allí, la Corte Constitucional advirtió una serie de dificultades y retrocesos en la implementación del Registro Único de Víctimas. Particularmente, observó que ‘las personas desplazadas por las BACRIM no están siendo inscritas en el Registro de Víctimas por varias

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

razones, empezando, y de manera preponderante, por el 'rótulo' de los actores catalogados como de delincuencia común'.

A partir de lo anterior, la providencia puntualizó que aspectos como la calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley no deben ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto. De esta forma, la Corte consideró vulnerados los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron tal conducta debido a la actuación de las denominadas BACRIM.

En consecuencia, declaró que la práctica de la UARIV, 'que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo' era inconstitucional, toda vez que desconocía el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia y los pronunciamientos de esta Corporación acerca de: (i) la definición operativa de víctima incorporada por la Ley 1448 de 2011; (ii) los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada; y (iii) el derecho fundamental a ser reconocida mediante el registro.

Posteriormente, a través de la sentencia T-006 de 2014, la Sala Segunda de Revisión estudió el caso de una mujer cabeza de hogar y víctima de desplazamiento forzado a quien la UARIV le negó su inclusión en el RUV. De acuerdo con lo expuesto por la entidad, de los hechos narrados por la actora no se derivaba una conexión cercana y suficiente con el conflicto armado pues estos habían sido perpetrados por delincuencia común. La Corte Constitucional ordenó a la UARIV la inclusión de la peticionaria en el citado registro y señaló que la negativa de la institución a inscribir a la accionante en el RUV, con base en circunstancias ajenas a los dos elementos que integran la condición de desplazado, era inconstitucional y se basaba en razones insuficientes.

También, la sentencia T-517 de 2014 analizó la decisión de la UARIV consistente en negar la inclusión en el RUV del accionante y su núcleo familiar en razón de que los hechos victimizantes correspondían a actos de delincuencia común. La entidad sustentó dicha aseveración en información de contexto que indicaba que en dicha zona existía presencia de bandas criminales organizadas, por lo cual esgrimió que la situación narrada por el solicitante no había tenido lugar 'con ocasión del conflicto armado'.

Sin embargo, la Sala Quinta de Revisión no compartió los razonamientos de la UARIV y estableció que no era admisible negar la solicitud del accionante con base en que el desplazamiento no tuvo lugar con ocasión del conflicto armado sino por actos de delincuencia común. Finalmente, en la parte resolutive del fallo, previno a la UARIV acerca de la inconstitucionalidad de dicha práctica.

(...)

En idéntico sentido se pronunció la Sala Quinta de Revisión mediante la sentencia T-834 de 2014, en la cual se analizó otro caso con similitudes fácticas a los expuestos anteriormente. La actora y su núcleo familiar fueron obligados a desplazarse de su lugar de residencia debido a las graves violaciones a derechos humanos de las cuales fueron víctimas por la actuación de un grupo de hombres armados, presuntamente pertenecientes a las BACRIM.

Ante la solicitud de la accionante para que fuera incluida en el RUV, la UARIV contestó que ‘los hechos ocurrieron por causa diferente a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (...) Sin embargo, la Corte estimó que la negativa de la entidad no se fundamentó en razones constitucionalmente válidas. Al respecto, enfatizó en el carácter de sujeto de especial protección de la actora (como víctima de desplazamiento forzado y de violencia sexual), así como en la aplicación del principio de favorabilidad.

(...)

Por otra parte, la sentencia T-290 de 2016 consideró que la UARIV había vulnerado los derechos fundamentales de la accionante al negar su inclusión en el RUV con base en que los hechos narrados por la solicitante no se enmarcaban en los parámetros establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. En este caso, la peticionaria solicitó su inscripción en el registro por el homicidio de su esposo el cual, de acuerdo con la sentencia dictada en el respectivo proceso penal, se produjo por el accionar delictivo de la organización delincuenciales denominada ‘Nueva Generación de los Rastrojos’.

La Sala Octava de Revisión encontró acreditado que se trataba de un grupo armado post-desmovilización que adelantó múltiples actividades ilícitas en la zona durante la época de los hechos victimizantes objeto de la solicitud, de acuerdo con lo expresado por la sentencia condenatoria. Así, estimó que existía una relación suficiente entre tales hechos y el conflicto armado interno. Por tal razón, ordenó a la UARIV la inscripción de la actora y de su hija en el RUV, aun cuando no se trataba de una víctima de desplazamiento forzado.

Finalmente, la sentencia T-417 de 2016 es relevante por cuanto en ella se analizó la carga probatoria que corresponde a las víctimas del conflicto armado para efectos de su inclusión en el RUV. En esta ocasión, la UARIV negó la inscripción de una persona que alegaba la desaparición forzada de su cónyuge por cuanto no existía un documento que acreditara ‘que la comisión del hecho victimizante... fue producto del accionar del Grupos Organizados Armados al Margen de la Ley’. En este caso, la Sala Sexta de Revisión estimó que la exigencia probatoria requerida por la entidad era desproporcionada e injustificada, pues se invirtió la carga de la prueba y se desconocieron los principios de buena fe, pro homine, prueba de contexto, in dubio pro víctima y

credibilidad del testimonio coherente de la víctima”.⁷⁸ (Subrayado fuera del texto)

En conclusión, la Corte Constitucional ha sostenido a través de su jurisprudencia, de manera pacífica y reiterada, que cuando se niega la inclusión en el RUV con el único fundamento de que los hechos victimizantes no se dieron con ocasión del conflicto armado interno, se están vulnerando los derechos fundamentales de las víctimas.

2.5. De la violencia sexual contra la mujer

Tal y como ya ha sido sostenido por la Corte Constitucional en anteriores fallos, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a la mujer y sus derechos, así como también de garantizar su dignidad humana. Ello involucra la obligación de restablecer su dignidad en caso de que haya sido vulnerada por la comisión de delitos graves, como la perpetración de violencia sexual.

De hecho, la misma Corte ha advertido que las víctimas de este tipo de agresiones padecen diferentes traumas y afectaciones graves, pues *“la mayoría de las víctimas de situaciones de violencia generalizada son diagnosticadas con un desorden por stress post traumático. Las cargas de brutalidad y violencia muestran que muchas víctimas son sometidas a situaciones de terror en condiciones de indefensión. El trauma queda inscrito de forma inconsciente y retorna intempestivamente sin que el sujeto pueda contenerlo o reprimirlo, por lo cual la exposición a experiencias traumáticas en una guerra conduce a elevados niveles de depresión y trastornos de la ansiedad”*⁷⁹.

Esta postura ha sido respaldada por el Centro Nacional de Memoria Histórica, establecimiento público que realizó un informe⁸⁰ en el año 2007 denominado *“La Guerra Inscrita en el Cuerpo. Informe Nacional de Violencia Sexual en el Conflicto Armado”*⁸¹, en el que expuso las graves consecuencias provocadas por la violencia sexual perpetrada contra las mujeres dentro del conflicto armado interno y su eventual revictimización. En dicho documento, se explicó

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-418 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁰ El informe del Centro de Memoria Histórica, publicado en el año 2007, se encuentra disponible en http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo_accesible.pdf

⁸¹ *“La violencia sexual es usada para acallar, corregir, castigar, disciplinar, imponer el poder masculino de los grupos armados, que a pesar de sus diferencias y distintos proyectos tienen en común el otorgarse el poder de disponer y apropiarse de los cuerpos de niñas, niños y mujeres. Aunque muchas de las violencias sexuales pueden parecer hechos fortuitos, sostenemos aquí que, pese a no ser ordenadas específicamente por la comandancia, y no estar en todos los casos vinculadas a eventos y repertorios públicos a través de los cuales los grupos armados hacen despliegue de su poder, la violencia que reitera la marca de apropiación sobre las víctimas emite un mensaje social que reclama la posesión de sus cuerpos y, por ende, la posesión del territorio. También en el transcurso del capítulo ha sido evidente que los actores armados no han inaugurado la violencia sexual. El silencio, la complicidad y la connivencia de la sociedad han permitido que la violencia sexual sea efectiva en tanto devuelve la culpa a sus víctimas incluso a veces borrando o poniendo en duda la responsabilidad de los victimarios”*.

que las secuelas que se generan como consecuencia de este tipo de hecho victimizante son las siguientes: “i) *graves afectaciones en la salud física relacionadas con: a) las cicatrices imborrables del cuerpo; b) afectaciones en la salud sexual y reproductiva: ‘dolores bajitos’ e infecciones de transmisión sexual; c) embarazos por violación y maternidades coaccionadas y, d) afectaciones físicas en mujeres en estado de embarazo y, ii) perversas consecuencias emocionales, que afectan la capacidad de agencia, de voluntad de la víctima, en tanto es un ejercicio de pleno dominio del victimario sobre la víctima (...) lo que genera que las afectaciones corporales y emocionales perviven en muchos casos después de años, ahondadas por las pocas posibilidades que hayan tenido o no las mujeres para elaborar sus duelos, resignificar las pérdidas o acceder a los sistemas de justicia. Entre estas consecuencias se identifican: (...) b) la profundidad de los silencios y de la soledad⁸² y, c) la culpa y la revictimización institucional”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ha arribado a la conclusión de que el acercamiento que puede llegar a existir por parte de las víctimas de violencia sexual con las instituciones podría provocar un ahondamiento en la afectación de sus derechos, dado que podría incrementarse la sensación de desprotección, culpa y estigmatización de la víctima. Es por ello que la Corte ha considerado que se debería procurar una aminoración de dichos sentimientos, de tal suerte que se viabilice un efectivo acceso a la justicia, identificando a los responsables por el hecho victimizante y enviando un mensaje institucional y social de intolerancia absoluta ante cualquier tipo de violencia sexual⁸³.

Cabe aclarar que la Corte Constitucional ha reconocido que en Colombia existen obstáculos que generan una revictimización, la cual, a su vez, impide que las mujeres víctimas de violencia sexual declaren o denuncien dichos hechos ante las autoridades competentes. Entre las razones más comunes, se encuentran las siguientes: “i) Temor justificado (...) a ser objeto de nuevas agresiones contra su vida e integridad, o contra las de sus familiares, en caso de declarar o denunciar los hechos ante las autoridades competentes; ii) Desconocimiento (...) de los mecanismos para declarar o interponer denuncias y solicitar protección y atención a las entidades competentes, así como desconfianza de las mujeres en estas entidades; iii) Persistencia de factores culturales como la vergüenza, el aislamiento o la estigmatización, que inciden en la baja declaración o denuncia de los actos de violencia sexual por parte de las mujeres; iv) Ausencia o debilidad del Estado en algunas zonas del país en las que prevalece la violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; v) Presencia y accionar de actores armados como barrera para la declaración o denuncia de casos de violencia sexual contra las mujeres y, vi) Presencia de actores armados que impiden la declaración o denuncia de casos de violencia sexual contra las mujeres.”

⁸² En el informe se aclaró que “*algunas mujeres han experimentado profundos sentimientos de abandono, soledad y desprotección, tanto en el momento de los hechos de violencia sexual como posteriormente, en especial cuando callan u ocultan lo ocurrido por miedo a que los agresores les hagan nuevamente daño a ellas o a sus familias*”.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

*Dificultades que enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, o para la satisfacción del mínimo vital*⁸⁴.

Adicionalmente a los referidos obstáculos, la jurisprudencia constitucional ha detectado que también existen otras dificultades dentro del proceso de atención a las mujeres sobrevivientes de este tipo de hechos victimizantes, lo cual tiene como resultado la imposibilidad de declarar o denunciar su situación a tiempo. Algunas de las razones por las que ocurre esto son: “*la deficiencia de los sistemas de atención*” y “*la falta de capacitación de los funcionarios públicos*” respecto de la aplicación del enfoque de género⁸⁵.

A manera de ejemplo, en el informe mencionado previamente del Centro Nacional de Memoria Histórica se identificaron circunstancias que dan pie para provocar la revictimización de las víctimas en sede judicial. Se expuso que elementos como la impunidad, la falta de reconocimiento de los perpetradores y la necesidad de una reparación integral efectiva y materializada, son los que acentúan la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas.

Puntualmente, el elemento de la impunidad implica, no sólo un proceso tortuoso al denunciar la violencia sexual, sino también un escenario de injusticia en el que la denuncia se convierte en una fuente de peligro inminente, que agrava los efectos derivados de la violencia sexual, ya que la víctima se ve expuesta u obligada a desplazarse.

Con fundamento en lo anterior, la Ley 1719 de 2014 estableció unas reglas dirigidas especialmente a las víctimas de violencia sexual. En su artículo 8 se dispuso que, sin perjuicio de lo consagrado en las Leyes 906 de 2004, 1098 de 2006 y 1448 de 2011, quienes hayan sufrido por este tipo de agresiones tienen unos derechos especiales; como, por ejemplo, “*a que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación sin prejuicios contra la víctima*”.

Adicionalmente, la Corte definió que “*el debido proceso exige tener en cuenta las normas que regulan la inscripción en el RUV. Asimismo, este derecho conlleva a que se de aplicación a las reglas de valoración de las declaraciones rendidas por las víctimas, según las cuales el contexto es un elemento importante para determinar los hechos narrados por las víctimas en general, y por las víctimas de violencia sexual en particular*”⁸⁶.

Ahora bien, en el Auto 009 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que:

“[L]a violencia sexual sigue siendo un riesgo de género para las mujeres en el marco del conflicto armado interno y que, el desplazamiento forzado por la violencia persiste como una expresión de la discriminación y las violencias de

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

género que se viven en el territorio. Observó la persistencia de casos de violencia sexual perpetrados por actores armados que incluyen actos de tortura física y psicológica, algunos con el posterior asesinato de la víctima, actos de ferocidad y barbarie sexual; violaciones, abusos y acosos sexuales individuales por parte de los actores armados, mediante secuestros, retenciones o intromisiones abusivas durante largos períodos de tiempo, prácticas de planificación reproductiva forzada, esclavización, explotación y prostitución sexual forzada, embarazos y abortos forzosos, así como el contagio de enfermedades de transmisión sexual.

(...)

Así las cosas, con el propósito de aportar elementos de interpretación constitucional a las autoridades judiciales y administrativas que deben decidir si un caso de violencia sexual se relaciona o no con el conflicto armado interno, y que al proceder a efectuar las correspondientes valoraciones del caso, se opte por la interpretación más protectora o garantista de los derechos de la víctima en caso de duda, la Corte estableció una presunción de relación cercana y suficiente entre el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado por la violencia y los actos de violencia sexual cometidos contra las mujeres. Para que se configure esta presunción, basta con que presenten dos elementos objetivos: (i) la ocurrencia de una agresión sexual, y (ii) la presencia de actores armados –cualquiera que sea su denominación- en las zonas del país en las que ocurren estas agresiones”⁸⁷

2.6. Del despojo de bienes y tierras

Es preciso hacer referencia al documento del Centro Nacional de Memoria Histórica, denominado “*Línea de Investigación Tierra y Conflicto: El Despojo de Tierras y Territorios - Aproximación conceptual*”⁸⁸, en el que se estudió en profundidad todo lo relacionado al despojo de bienes y tierras ocurrido en Colombia.

Para comenzar, se indicó que la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado hizo un informe en el que afirmó que: “*el problema de las tierras se encuentra en el corazón del desplazamiento forzado en Colombia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación (ENV) el 91.3% de los grupos familiares de la población desplazada inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) manifiesta haber dejado abandonado algún tipo de bien (tierra, bienes raíces no rurales, animales, muebles de hogar, etc.) [...] El cálculo de las tierras despojadas incluye no sólo las que los desplazados abandonaron sino también aquellas que tuvieron que dejar a terceros, bajo presión, por medio de ventas forzosas. Según la II ENV-2008 el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en*

⁸⁷ Sic. Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸⁸ Realizado por el Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y disponible [en línea]: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/el-despojo-de-tierras-y-territorios.pdf>

el abandono sería del orden de 5.5 millones (10.8%) de la superficie agropecuaria del país en los últimos 11 años”.

Este establecimiento público logró hacer un cálculo aproximado del número de personas que han sido víctimas del desplazamiento en Colombia, cifra que oscila entre 3 y 4.5 millones de personas. Además, señalaron que la referida Comisión de Seguimiento encontró que las tierras despojadas no eran de mala calidad, por cuanto más de 1.3 millones de hectáreas eran utilizadas para el cultivo y la siembra de productos básicos de la canasta alimentaria; tales como el café, la yuca, el ñame, el arroz, el frijol, el maíz, la caña de azúcar, entre otros. Aclararon que, precisamente, estos productos eran los que garantizaban el sustento de los hogares desplazados y del país en algunas regiones.

Ahora bien, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada definió puntualmente que debía entenderse por el concepto de “despojo”, a saber: *“es la acción por medio de la cual a una persona se le priva arbitrariamente de su propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio; ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, actuación administrativa, actuación judicial o por medio de algunas acciones tipificadas en el ordenamiento penal y aprovechándose del contexto del conflicto armado. El despojo puede ir acompañado o no del abandono, pero a diferencia de este último, en el despojo hay una intención expresa de apropiarse del predio”.*

En el mismo sentido, el centro de Memoria Histórica afirmó que podría considerarse como despojo:

“[A]quel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades. El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales.

Ese proceso se caracteriza por ser potencialmente contrario a alguna disposición legal y a la voluntad y las expectativas del grupo o los individuos afectados. El despojo es impositivo. Puede combinar violencia física con apelación a figuras jurídicas, o usar por aparte cada uno de esos medios. El despojo deriva en una serie de implicaciones y afectaciones que involucran dimensiones materiales e inmateriales, individuales y colectivas; de género y generación. Ahora bien, a pesar de que el despojo puede ser la resultante final de una serie de dinámicas socio políticas y del ejercicio de la violencia, no es el fin último en sí mismo. Como tal, el despojo puede ser el punto intermedio en un largo proceso de transformación social, política, cultural, económica y ambiental de un lugar, una región, o del país en general. Desde

esta perspectiva, el despojo se constituye en un medio a través del cual se procuran objetivos diversos ligados a los intereses de quien ordena las relaciones de poder y violencia en una región, buscando su favorecimiento particular”⁸⁹.

Se explicó que el uso de la violencia física sobre las poblaciones rurales es el mecanismo más común para lograr el despojo de tierras y bienes; lo cual, por regla general, genera como consecuencia el desplazamiento forzado y el abandono del territorio.

Verbigracia, a través de testimonios dados por la población desplazada y consignados en documentos institucionales, periodísticos y de denuncia política o judicial, se puso en evidencia que el abandono de tierras y territorios se ha dado principalmente por las amenazas contra la vida e integridad física de este grupo de personas.

De hecho, “[t]anto paramilitares como grupos guerrilleros han utilizado extensamente como estrategia para el vaciamiento de un territorio determinado, tanto la amenaza focalizada sobre una persona, una familia o un grupo puntual, como la genérica contra una comunidad o región rural. Emitida la amenaza, en la mayoría de los casos el mensaje se difunde azarosamente a través de la red social, generando el abandono de territorios enteros como medida preventiva por parte de las comunidades rurales. La amenaza dirigida a persona definida genera el desplazamiento gota a gota de familias e individuos”⁹⁰.

A propósito, se hizo un énfasis respecto de la afectación a las mujeres en este tipo de situaciones, indicando que *“[e]n otras ocasiones, el grupo armado comete actos premeditados o contingentes de violencia física sobre miembros de las comunidades rurales: asesinatos selectivos y masacres o lesiones a la integridad física sin producir la muerte. Por ejemplo, la tortura en cualquiera de sus modalidades, la violencia sexual y especialmente en el caso de las mujeres (como un factor de vulnerabilidad especial), las que no sólo comprende acceso carnal violento, sino otras formas como la desnudez forzada, la prostitución forzada, la esclavitud sexual entre otras, además de prácticas como la amputación y el terror psicológico. Cualquiera de esos actos, independientemente de que tengan como propósito deliberado el vaciamiento del territorio, generan una cadena de pánico que provoca la huida de muchos de los miembros de la comunidad con el consiguiente abandono de las tierras. Con frecuencia, esos actos se cometen en lugares*

⁸⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica, Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *“Línea de Investigación Tierra y Conflicto: El Despojo de Tierras y Territorios - Aproximación conceptual”*, pg. 30.

⁹⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica, Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *“Línea de Investigación Tierra y Conflicto: El Despojo de Tierras y Territorios - Aproximación conceptual”*, pg. 40.

públicos lo que garantiza que el mensaje sea efectivamente recibido por la población y se produzca su desplazamiento”⁹¹.

En efecto, gracias al Registro Único de Población Desplazada – en adelante el RUPD –, se pudo establecer que, al 31 de marzo del año 2009, “*de un total de 2.977.209 desplazados registrados, el 48% son mujeres (1.454.868). De ellos 672.604 hogares (47.22%) tenían como jefe de hogar una mujer. Estos datos no significan que en su totalidad las mujeres desplazadas fueran propietarias o tuvieran algún tipo de relación de tenencia con alguna propiedad. Sin embargo, un porcentaje de ellas pudo haber tenido algún tipo de relación de tenencia o propiedad. Los datos sí indican que en términos de población las mujeres son un grupo significativo entre la población desplazada. Empero, tomando como referencia los datos proporcionados por el décimo primer informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, se evidencia que en general la población desplazada tenía relaciones de tenencia y/o propiedad con algún tipo de bien, sin contar semovientes y bienes muebles*”⁹².

Concretamente, el Centro de Memoria Histórica concluyó que “*las mujeres tienen una alta participación en el grueso de la población desplazada, como en la jefatura de hogares*”, y que, de asumirse como ciertos todos los datos proporcionados por la Comisión de Desplazamiento Forzado, también podría afirmarse “*que las mujeres fueron y son afectadas en sus relaciones de tenencia y propiedad. Hecho que se asocia además con la persistencia de una serie de aspectos relacionados con la cultura y la estructura social que inciden en los arreglos de género propios de las sociedades rurales, como de la sociedad en general. Ello termina afectando negativa o positivamente las relaciones entre hombres y mujeres, y de manera particular, entre las mujeres y la propiedad. Hacen parte de estos aspectos los arreglos de género particulares de la sociedad (consuetudinarios, de derecho positivo y de arreglos de poder) que limitan o potencian el acceso de las mujeres a la tierra, incidiendo en las relaciones de propiedad y tenencia; su participación en los procesos de producción y los actos de dominación sexual de las mujeres por parte de los hombres, generando a la vez condiciones objetivas para favorecer el despojo*”.

A propósito, sobre este tema puntual, la Corte Constitucional sostuvo en el Auto 092 de 2008 que, “[l]a violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera diferencial y agudizada a las mujeres, porque (a) por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado

⁹¹ Centro Nacional de Memoria Histórica, Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, “*Línea de Investigación Tierra y Conflicto: El Despojo de Tierras y Territorios - Aproximación conceptual*”, pg. 40.

⁹² Centro Nacional de Memoria Histórica, Área de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, “*Línea de Investigación Tierra y Conflicto: El Despojo de Tierras y Territorios - Aproximación conceptual*”, pg. 54.

sobre las mujeres –a saber: (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales”⁹³.

En ese mismo pronunciamiento, esta Corporación expuso lo siguiente:

“Una proporción significativa de las mujeres desplazadas que han sido incluidas en el RUPD han reportado que antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc. Tal y como se explica a la Corte, ‘dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos’.

Esta situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley, con mayor facilidad que a los hombres, a través de amenazas de hecho y maniobras jurídicas fraudulentas que las mujeres están mal posicionadas para resistir o contrarrestar efectivamente. En igual medida, cuando se produce la pérdida de su proveedor económico – usualmente titular y conecedor de los derechos sobre la tierra y bienes inmuebles- por causa del conflicto armado, el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos y su mayor vulnerabilidad terminan por facilitar el despojo a manos de los grupos armados en conflicto. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la propiedad o posesión de la tierra constituyen ventajas estratégicas de los grupos enfrentados en el conflicto armado colombiano, por lo cual la débil posición de las mujeres propietarias o poseedoras en el país incrementa los peligros para su seguridad y las transforma en presa fácil de los grupos armados ilegales del país.

La propiedad sobre bienes inmuebles ejercida en estas condiciones aumenta el riesgo de las mujeres propietarias o poseedoras de ser despojadas de su patrimonio por los grupos armados con gran facilidad, principalmente a través de coacciones y amenazas que generan su desplazamiento forzado, o de ventas forzadas en condiciones inequitativas y otras maniobras delictivas que,

⁹³ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

al generar despojo patrimonial, causan a su turno el desplazamiento de las mujeres afectadas. En tal medida, la precariedad de la posición de la mujer colombiana frente a la propiedad constituye un factor causal del impacto de género manifiestamente desproporcionado del desplazamiento forzado en el país”⁹⁴.

2.7. Del desplazamiento forzado – reiteración jurisprudencial –

Como consecuencia de la situación de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas las personas que, con ocasión del conflicto armado interno, se han visto obligadas a dejar sus lugares de arraigo para salvaguardar sus vidas, se decidió expedir la Ley 387 de 1997, con la finalidad de crear unas medidas que permitieran: (i) prevenir el desplazamiento forzado; y, (ii) asegurar a este grupo poblacional una atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica.

Para tales efectos, dicha ley definió que una persona desplazada es aquella que “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”⁹⁵. (Subrayado fuera del texto)

Cabe mencionar que, en cumplimiento del párrafo del artículo 1 de la Ley 387 de 1997⁹⁶, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, en el que se reprodujo la definición de desplazados.

⁹⁴ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; en la cual se aclara que la definición establecida en la Ley 387 de 1997 fue desarrollada y tomado de la noción acogida por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), conforme al cual se entendió que era desplazada: *“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”*. La referida definición se encuentra consagrada en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, en los siguientes términos: *“Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.”*

⁹⁶ Ley 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”*, artículo 1, párrafo: *“El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado”*.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que *“sea cual fuere la descripción que se adopte sobre el desplazamiento interno, todas deben contener dos elementos esenciales: (i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”*⁹⁷.

Teniendo en cuenta que se ha definido el concepto de desplazamiento forzado en diferentes maneras, la Corte Constitucional decidió examinarlas todas y concluyó que *“[s]in entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de ‘desplazados internos’ han sido expresadas por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”*⁹⁸. (Subrayado fuera del texto)

Es importante destacar que los desplazados se encuentran incluidos dentro del concepto de *“víctima”* establecido en la Ley 1448 de 2011⁹⁹. En efecto, en su capítulo tercero regula todo lo relativo a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha aseverado que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Política, en los casos que se esté frente a una solicitud proveniente de la población desplazada, les corresponderá a la Administración y los jueces de tutela la obligación de presumir la buena fe en las actuaciones de aquellos sujetos. La jurisprudencia constitucional ha aclarado que el resultado de presumirse la buena fe es la inversión de la carga de la prueba, correspondiéndole a las autoridades desvirtuar la calidad de víctimas por desplazamiento forzado de aquellas personas que manifiestan tenerla¹⁰⁰.

Adicionalmente, en la sentencia T-129 de 2019 se manifestó que *“[l]a problemática del desplazamiento forzado constituye una de las mayores tragedias humanitarias que acarrea la vulneración múltiple, masiva y continua, de los derechos fundamentales de aquellas personas que se ven obligadas a abandonar temporal o permanentemente sus hogares, en razón del riesgo que se cierne sobre su vida e integridad personal derivado ya sea*

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; en la que se hace referencia a la sentencia T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-004 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

de las amenazas directas, de los efectos del conflicto armado, o de los actos generalizados de violencia que tienen lugar en el sitio donde residen y/o desarrollan sus actividades económicas habituales”¹⁰¹.

De ahí que esta Corporación haya estimado que este grupo de personas *“tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación y a la garantía de no repetición ‘con el fin de restablecer su situación al estado anterior de la afectación y permitirles retornar a una vida en condiciones de dignidad’; dichas prerrogativas se encuentran reconocidas en diversos instrumentos internacionales y, en correspondencia, en el ordenamiento interno”¹⁰².*

Conviene señalar que en el informe *“Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia”¹⁰³*, realizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, se llegó a la conclusión de que es esencial el reconocimiento de la calidad de víctimas de las personas que se han visto afectadas por el conflicto armado interno, así como también su inclusión en los diversos mecanismos de reparación integral. Puntualmente, se advirtió que, gracias a los desplazamientos documentados por la Fiscalía, se pudo establecer que estos han sido en la mayoría de los casos resultado de amenazas.

También se precisó que se ha puesto en evidencia que las mujeres han sido víctimas del desplazamiento forzado en mayor medida, en comparación con los hombres. De hecho, de la información recaudada por el RUV se ha podido descubrir que: (i) del total de la población desplazada, 3.301.848 son mujeres¹⁰⁴; y, (ii) dentro de los hechos victimizantes que motivaron el desplazamiento forzado, se encuentran las amenazas, la tortura y la violencia sexual¹⁰⁵.

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; en la que se citó la sentencia SU-648 de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰³ Centro Nacional de Memoria Histórica, informe en versión PDF, disponible [en línea]: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf

¹⁰⁴ *“A pesar de que el conflicto armado colombiano es esencialmente entre hombres, quienes en su mayoría empuñan las armas, en términos absolutos las mujeres han sido desplazadas en mayor proporción que los hombres. De acuerdo al RUV, con corte al 31 de diciembre de 2014, del total de población desplazada 3.301.848 eran mujeres, 3.130.014 eran hombres y 1.253 personas tenían alguna orientación sexual diversa. Esto quiere decir que aproximadamente el 51 por ciento de las víctimas de desplazamiento forzado son niñas, adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, principalmente de origen campesino y étnico.”* (Centro Nacional de Memoria Histórica, *“Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia”*, disponible [en línea]: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf)

¹⁰⁵ *“En lo que respecta a los hechos victimizantes asociados con el desplazamiento forzado, el RUV permite establecer ciertos indicadores sobre los delitos que lo habrían motivado. De acuerdo a lo anterior, el hecho victimizante que figura como principal causa del desplazamiento de hombres y mujeres es el homicidio, con un 35,8 por ciento y 64,2 por ciento respectivamente (ver Gráfica 24). Le siguen en orden las amenazas, desaparición forzada, acciones armadas, secuestro, tortura, violencia sexual, abandono forzado o despojo de tierras, minas antipersonal y vinculación de personas menores de edad.”* (Centro Nacional de Memoria Histórica, *“Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia”*, disponible [en línea]:

Conviene destacar que en los informes se adujo que el grupo más afectado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado es el de las mujeres y, en especial, con ocasión a la perpetración de violencia sexual; por consiguiente, el Centro Nacional de Memoria Histórica señaló que *“se pone en evidencia el efecto expulsor de la violencia sexual como una forma de violencia de género”*¹⁰⁶.

2.8. De la desaparición forzada

En el documento realizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, denominado *“Desaparición Forzada: Balance de la Contribución del CNMH al Esclarecimiento Histórico”*, este organismo propuso responder *“¿quiénes son las personas desaparecidas en Colombia?”*. Para ello, explicó que, en primer lugar, están las víctimas directas, que son los desaparecidos, y, en segundo lugar, están las víctimas indirectas, que son los familiares de quien desaparece, pues *“son víctimas de la desaparición forzada no solo quienes la han sufrido directamente, sino también quienes hayan experimentado perjuicio directo por la desaparición de su ser querido”*.¹⁰⁷

De hecho, de conformidad con las Leyes 599 de 2000 y 1408 de 2010, las víctimas son aquellas personas que ha sido sometidas a desaparición forzada, así como también sus familiares, esto es, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, familiares en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa.

Igualmente, se aclaró que, por regla general, son los hombres, los líderes sociales y la población de bajos ingresos los que se ven afectados por este hecho victimizante.

Ahora bien, en relación con las víctimas indirectas, el Centro afirmó que:

“El nivel de dolor y sufrimiento que padecen es casi inenarrable. Sobre ellas recaen buena parte de los daños e impactos psicosociales que este delito produce sobre las poblaciones. Como se verá más adelante, en el apartado respectivo, casi se podrían considerar las víctimas directas. El daño causado

http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf

¹⁰⁶ *“Para la mayoría de estos hechos victimizantes son las mujeres las que figuran con mayores porcentajes, en especial en relación con el homicidio (que es casi el doble que el de los hombres), la desaparición forzada y la violencia sexual. Por un lado, la diferencia se explica principalmente porque las mujeres se han visto forzadas a desplazarse en mayor número de ocasiones debido a que los hombres de sus entornos familiares, colectivos y comunitarios han sido asesinados, reclutados o desaparecidos. Por otro lado, a pesar del alto nivel de subregistro, se pone en evidencia el efecto expulsor de la violencia sexual como una forma de violencia de género.”* (Centro Nacional de Memoria Histórica, *“Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia”*, disponible [en línea]:

http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf

¹⁰⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), *Desaparición forzada. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*, Bogotá, CNMH, pg. 39.

sobre la persona desaparecida, a la que le arrebatan su vida y su muerte, es incomparable, pero los impactos psicosociales más graves y los daños que se sufren durante mucho tiempo, como efecto de la desaparición de una persona, son los que se producen en su entorno: sus familias, seres queridos, comunidades a las que pertenecían, etc. Las más de 60.000 vidas humanas sacrificadas por este delito en el país, son madres, hijos(as), padres, hermano(a)s, tío(a)s, sobrino(a)s, abuelos(a)s de alguien borrados de la faz de la tierra, por medio del horror en un crimen ejecutado por otros cientos de seres humanos, enceguecidos por el odio, la codicia y el poder y portadores de una gran dosis de inhumanidad. Son ellas las que permanecen en un duelo infinito, suspendido, y conforman toda una comunidad del dolor, que se reconoce en otros con quienes comparte y comunica su queja (CNMH, 2016, página 16) y unas de las víctimas más claramente afectadas por este delito.

Los impactos de este delito sobre ellas son escalofriantes y de muchos tipos. Varios de ellos se pueden enunciar (y denunciar) en el entendido de que son prioritarios de atender a la hora de las acciones para su reparación. La pérdida en sí misma de su ser querido, normalmente, de manera intempestiva y abrupta a la que se le suma la incertidumbre larga y casi permanente sobre el estado de esa persona, que produce la falta de información sobre si está viva o muerta; o la desaparición del cuerpo que no les permite saber dónde está o dónde están sus restos, y que produce uno de los impactos psicosociales y daños emocionales más duros y más difíciles de tramitar, por la imposibilidad del duelo de una modalidad criminal que tiene el poder de sustraer no solo la vida sino también la muerte del ser querido. En efecto, ese poder se expresa al menos de dos maneras: en primer lugar, en la generación de la ambigüedad y, en consecuencia, en la incertidumbre que produce un fenómeno en el que la víctima no es ni lo uno, ni lo otro: ‘Ni vivo, ni muerto, desaparecido’ decían dos psicoanalistas argentinas (Rousseaux y Santacruz, 2000) dándole una temporalidad de puro presente infinito a la pérdida e impidiendo los duelos y, en segundo lugar, disponiendo no solo de la vida, sino también de la muerte de la víctima al arrebatarle ‘su derecho a una muerte propia’ (CNMH, 2014a, página 26) y a ser velado y acompañado por sus seres queridos, en un rito que permite (o permitiría), a unos y a otros, cerrar el ciclo. En palabras del CNMH ‘sus demandas de verdad, justicia y reparación son las condiciones mínimas exigidas para repararlas’ (2016, páginas 13-14). Porque, en efecto, son acciones que como la de portar las fotos de los desaparecidos se ‘propone buscar, acusar, recordar y probar la existencia de una forma de violencia continuada que lo obliga a vivir siendo a su vez victimizado’ (2016, páginas 13-14. El resaltado es del original)”.¹⁰⁸

Por último, debe mencionarse que se ha logrado establecer que los principales perpetradores de este tipo de hecho victimizante han sido miembros de los grupos armados, tanto los legales como los ilegales, de diferentes tipos. A manera de ejemplo, se hizo referencia a los “paramilitares, guerrillas, Fuerzas Armadas del Estado, pero también en sus periferias o sus márgenes,

¹⁰⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Desaparición forzada. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, Bogotá, CNMH, págs. 45-47.

narcotraficantes y delincuencia organizada. También, y por obvias razones, ellos lo son en periodos específicos de acuerdo con las dinámicas mismas del conflicto y sus transformaciones o de sus manifestaciones en una región específica del país. Por esta razón, pueden variar junto con sus estrategias de una época a otra y de una región a otra, de acuerdo con cambios estratégicos en la confrontación”¹⁰⁹.

2.9. Lineamientos que rigen el proceso de estudio de una solicitud de inclusión al RUV

En primera medida, cabe mencionar que la jurisprudencia constitucional ha hecho las siguientes apreciaciones respecto de la solicitud de inscripción en el RUV, a saber: *“(i) la falta de inscripción (...) 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”¹¹⁰. (Subrayado fuera del texto)*

Es conveniente señalar que, al ser la UARIV la entidad que debe estudiar todas aquellas solicitudes relacionadas con la inscripción al RUV, es precisamente ésta la que se encuentra a cargo de dicho registro; por consiguiente, tiene la facultad para definir si otorgar o denegar la inclusión de una persona al mismo. Con el objetivo de tomar la referida decisión, la UARIV se encuentra en la obligación de: *“(i) 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 el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011¹¹¹, en armonía con los artículos 155 y 156 ibídem; y (ii) debe comparar la información contenida en la solicitud de registro con la información recaudada en el proceso de verificación, en un*

¹⁰⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Desaparición forzada. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, Bogotá, CNMH, págs. 51 y 52.

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹¹ Ley 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*”, artículo 3: “*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. (...) La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.*”

*término que no supere 60 días hábiles, pues dicho trámite debe ser ágil y sin dilaciones*¹¹². *En este punto, debe enfatizarse en que la carga probatoria respecto de la ocurrencia del hecho victimizante recae, principalmente, sobre el Estado*¹¹³. (Subrayado fuera del texto)

Por otra parte, la UARIV está obligada a aplicar tres criterios específicos al momento de examinar una solicitud de inscripción al RUV, los cuales son: “(i) *jurídicos, es decir la normativa aplicable vigente; (ii) técnicos, refiriéndose a la indagación en las bases de datos que cuenten con información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos victimizantes; y (iii) de contexto, reflejando en el recaudo de información y análisis sobre dinámicas, modos de operación y acontecimientos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específico*”¹¹⁴. (Subrayado fuera del texto)

De esta misma manera, se ha establecido que al momento de examinar dichas solicitudes se deben aplicar los principios de dignidad, buena fe, confianza legítima, pro homine, geo-referenciación¹¹⁵ o prueba de contexto¹¹⁶, in dubio

¹¹² Ley 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*”, artículo 156: “*Artículo 156. Procedimiento de Registro. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.*”

¹¹³ Corte Constitucional, sentencia SU-599 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; en la que se hizo alusión a las sentencias T-017 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y T-364 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo: “*Al respecto, la Corte Constitucional ha aceptado el certificado expedido por la autoridad competente que da cuenta sobre los hechos victimizantes, como prueba válida de la calidad de víctima, y con ello se puede acceder a la asistencia humanitaria*”.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-169 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; en la que se hizo alusión a la sentencia T-274 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹¹⁵ La Directiva 001 del 4 de octubre de 2012 define los elementos técnicos, dentro de los cuales se hacen alusión a “*las características del lugar como espacio-geográfico donde ocurrió un hecho victimizante, no sólo para establecer el sitio exacto donde acaeció, sino también para detectar patrones regionales del conflicto, no necesariamente circunscritos a la división política administrativa oficial, sino a las características de las regiones afectadas en el marco del conflicto armado. El tiempo de la ocurrencia de los hechos victimizantes se tendrá en cuenta para establecer temporalmente las circunstancias previas y posteriores a la ocurrencia del hecho, las cuales, al ser analizadas en conjunto, brindarán mejores elementos para la valoración de cada caso*”.

¹¹⁶ La Directiva 001 del 4 de octubre de 2012 definió que mediante el análisis contextual se busca “(i) *conocer la verdad de lo sucedido; (ii) evitar su repetición; (iii) establecer la estructura de la organización delictiva; (iv) determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo y de sus colaboradores; (v) unificar actuaciones al interior de la Fiscalía con el fin de lograr esclarecer patrones de conducta, cadenas de mando fácticas y de iure; y, (iv) emplear esquemas de doble imputación penal, entre otros*”. En consecuencia, no basta con presentar un simple recuento

pro-víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima y prevalencia del derecho sustancial¹¹⁷. Igualmente, se definió que la UARIV está obligada a hacer una lectura de los hechos a la luz del conflicto armado y la diversidad étnica y cultural¹¹⁸.

Es preciso aclarar que si la UARIV llegara a tomar la determinación de negar la inclusión en el RUV, aquella decisión debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, mediante el cual se enlistaron las causales que harían procedente la negativa, las cuales son: *“(i) 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 Ley 1448 de 2011; (ii) cuando en el proceso de valoración se determine que la solicitud de registro resulta contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes; y (iii) cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición”*¹¹⁹.

Por último, es necesario mencionar que, de manera excepcional, hay ocasiones en las que procede la inscripción en el RUV por vía judicial¹²⁰. Verbigracia, ha habido situaciones en las que esta Corporación ha decidido ordenar la inscripción de manera directa o la revisión de la negativa al registro, *“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; (ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; (iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”*¹²¹. (Subrayado fuera del texto)

anecdótico de los hechos, sino que debe desarrollarse una descripción detallada de elementos históricos, políticos, económicos y sociales del lugar y tiempo en que acontecieron los delitos; a la vez que debe analizarse el modus operandi de la estructura criminal que presuntamente los cometió.

¹¹⁷ La Corte Constitucional ha sostenido y retirado la relevancia de los principios constitucionales mencionados dentro del trámite de inscripción en el RUV en varias sentencias, tales como la sentencia T-517 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-417 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver artículo 2.2.2.1.4 del Decreto 1084 de 2015.

¹¹⁹ Decreto 4800 de 2011, *“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”*, artículo 40.

¹²⁰ Tal y como se ha ocurrido en las sentencias T-087 y T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-556 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; y T-393 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; reiterado en las sentencias T-832 y T-087 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-417 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-393 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

2.10. Principios de la favorabilidad y la buena fe

La Ley 1448 de 2011 dispuso en su artículo 158 que *“las actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas se tramitarán de acuerdo con los principios y el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. En particular, se deberá garantizar el principio constitucional del debido proceso, buena fe y favorabilidad”*¹²².

De conformidad con lo anterior, en el artículo 5 se consagró que *“[e]l Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas”*¹²³.

Sobre este punto en particular, en varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha insistido en que las normas que reglamentan todo lo relacionado con las víctimas del conflicto armado interno deben necesariamente interpretarse dando aplicación a los principios propios de un Estado Social de Derecho (favorabilidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial). De hecho, esta Corporación ha sostenido que *“la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos pudieren prestar en función de la agilidad y eficacia de los procedimientos”*¹²⁴.

Ahora bien, cabe explicar que: (i) el principio de buena fe obliga a todos los funcionarios públicos, particularmente a los jueces constitucionales, a darle credibilidad a las afirmaciones realizadas por las víctimas del conflicto armado interno; y (ii) el principio de favorabilidad obliga a las autoridades a interpretar las normas que prevén el hecho victimizante alegado de la manera más favorable para la persona afectada. Como consecuencia de la aplicación de estos dos principios se da la inversión de la carga de la prueba, pues deben tenerse en cuenta las especiales circunstancias en las que generalmente se encuentran las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado¹²⁵.

¹²² Ley 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”*, artículo 158.

¹²³ Ley 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”*, artículo 5.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-444 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo; en la que se hizo referencia a la sentencia T-188 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹²⁵ *“En las sentencias T-098 de 2002, T-327 de 2001, T-268 de 2003, T-1094 de 2004 se precisa claramente que las autoridades administrativas y los operadores jurídicos están obligados a interpretar las normas relativas al desplazamiento forzado de conformidad con los principios de favorabilidad y buena fe. Así por ejemplo, en la sentencia T-327 de 2001, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) la inscripción de una persona en el registro único de*

Inclusive, en la jurisprudencia constitucional se ha afirmado que, en caso de haber alguna inconsistencia en las declaraciones rendidas por este grupo de personas, esta situación no puede convertirse en prueba suficiente para alegar que existe una falsedad en lo narrado. A *contrario sensu*, en el momento en que se está rindiendo una declaración, los funcionarios públicos deben tener en cuenta que: *“(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua –motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de ‘temor reverencial’ hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima de delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración”*¹²⁶. (Subrayado fuera del texto)

Asimismo, de los referidos principios se ha derivado la exigencia de tener como verdaderas las pruebas aportadas por la persona que consideran encontrarse en una situación de desplazamiento forzado. Así, el Estado tiene la obligación de desvirtuar tales pruebas en caso de considerar que no son auténticas¹²⁷. En otras palabras, con fundamento en los principios de la

población desplazada al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe dado que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas. Así mismo, en la sentencia T-268 de 2003 la Corte ordenó el registro en el RUPD de una serie de personas que se habían desplazado dentro del mismo municipio (Medellín) a raíz de combates entre el ejército y un grupo armado ilegal en la localidad en la cual estas personas tenían sus lugares de residencia. La autoridad administrativa había negado el registro dado que, en su criterio, no era posible hablar de desplazamiento cuando la persona no ha abandonado el municipio en el cual habita. La Corte sin embargo entendió que las normas sobre desplazamiento debían interpretarse de la forma más favorable a las personas que se habían visto obligadas a huir de su localidad (en este caso la comuna 13 de Medellín) abandonando sus hogares y todos sus bienes, por razón del conflicto. En consecuencia, la expresión “localidad de residencia” debía entenderse como referida a las divisiones territoriales del municipio. En consecuencia, ordenó, entre otras cosas, que se garantizara la seguridad de los tutelantes y sus condiciones de retorno si así voluntariamente lo quisieren.” (Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2017, M.P. Jaime Córdoba Triviño)

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2017, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹²⁷ Sobre el particular, en la sentencia T-563 de 2005 se determinó que: *“Por último y en concordancia con lo anterior, si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción.”. Adicionalmente la Corte ha entendido que la existencia de contradicciones en la declaración de una persona que solicita ser inscrita en el RUPD no es prueba suficiente de que no se encuentra en situación de desplazamiento. Para que el Estado pueda negarse a tal inscripción se*

favorabilidad, buena fe y pro personae, se debe tener por ciertas las afirmaciones que realizan las víctimas del conflicto armado cuando se está ante un caso de duda.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011, la UARIV tiene la carga de probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los interesados, como resultado de la inversión en la carga de la prueba. De ahí que se afirme que a la UARIV le corresponde comprobar que hay una carencia de nexo causal entre el hecho victimizante declarado por el interesado y el conflicto armado interno; toda vez que sería desproporcionado exigirles a las víctimas aportar los elementos probatorios que soporten su solicitud de inclusión¹²⁸.

Verbigracia, la Corte Constitucional ha explicado que la inversión de la carga se encuentra sustentada en el hecho de que *“es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho”*. Por esta razón, *“[e]l no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia”*¹²⁹.

A manera de síntesis, el estudio de una solicitud de inclusión en el RUV debe llevarse a cabo sin desconocer la presunción de la buena fe y la favorabilidad. Es por ello por lo que *“deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así; los indicios deben tenerse como prueba válida; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad”*¹³⁰.

3. Resolución del caso concreto

La Corte considera que en los presentes asuntos la protección constitucional es procedente, por cuanto: (i) se está frente a sujetos de especial protección constitucional, por tratarse de víctimas del conflicto armado interno; y, (ii) los casos bajo estudio están relacionados con el desconocimiento del derecho fundamental de una víctima a ser inscrita en el RUV, medida que tiene la capacidad de garantizarles a los accionantes sus derechos a la reparación integral, al mínimo vital, la dignidad humana y la vida.

En los tres casos *sub examine*, los accionantes solicitaron ante la UARIV la inclusión en el RUV por los hechos victimizantes de homicidio, despojo de bienes y tierras, desplazamiento forzado, desaparición forzada y violencia sexual por acceso carnal violento. La entidad accionada negó las peticiones, entre otras razones, por considerar que en los casos de los tutelantes: (i) no fue

requiere que existan pruebas razonables y suficientes que desvirtúen la declaración. Al respecto ver T-1094 de 2004 citada adelante.” (Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2017, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-563 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-274 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

posible comprobar que hayan sufrido un daño con ocasión del conflicto armado interno; (ii) algunos de los hechos victimizantes pudieron haberse derivado de actos de delincuencia común; o (iii) los peticionarios no lograron probar su relación con dicho fenómeno. Por consiguiente, dos de los interesados interpusieron los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, y uno de los accionantes solicitó la revocatoria directa de la resolución que les negó su inscripción; instancias en las que se confirmaron las primeras resoluciones.

Partiendo de lo anterior, esta Sala considera necesario hacer un análisis respecto de: (i) la interpretación y aplicación que debió dársele a la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*”, contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; y, (ii) el contenido y la motivación de las resoluciones mediante las cuales se negaron las solicitudes de inscripción.

3.1. Análisis

En primera medida, esta Sala reitera que cuando se estudia si un suceso ha ocurrido “*con ocasión del conflicto armado interno*”, ello se debe analizar desde un marco amplio, pues dicha expresión cobija diversas situaciones, en algunos casos incluso aquellas que podrían considerarse que son consecuencia de actos que, en principio, se denominan de delincuencia común.

De hecho, la Corte ha explicado que los criterios guía para determinar si un hecho victimizante se encuentra comprendido dentro de dicho marco, son los siguientes, que: (i) el hecho haya ocurrido después del 1 de enero de 1985; (ii) se trate de una infracción al DIH o las normas internacionales de derechos humanos; y, (iii) haya ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. De ahí, se ha afirmado que debe entenderse realmente por delincuencia común todos aquellos actos que se hayan desplegado por fuera de este marco.

Puntualmente, en relación con los hechos que pudieron haber sucedido como consecuencia de la delincuencia común, si estos se dieron en lugares donde se desarrollaron combates armados o que guardaban relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto, si el crimen se moldeó o dependió del ambiente del conflicto, o si el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto, se debe entender que el hecho se dio con ocasión del conflicto armado interno; no es necesario que la causa directa haya sido el conflicto en sí mismo, pues basta con que su existencia haya influido en la generación del daño antijurídico.

Ahora bien, esta Corporación también ha aclarado que frente a este tipo de casos existen zonas grises, en las cuales, de ponerse en evidencia una clara vulneración de derechos fundamentales, debe darse prelación a una interpretación de los hechos a favor de la víctima. Puntualmente, la UARIV solamente puede exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y debe dar aplicación a los principios de favorabilidad e interpretación *pro homine*. En virtud de los referidos principios se da la inversión de la carga de la prueba, esto es, le corresponde al Estado desvirtuar que el hecho

victimizante alegado ocurrió con ocasión del conflicto armado interno. Por consiguiente, la UARIV no puede negarle a una víctima su inclusión en el RUV sin motivar adecuadamente su decisión, por tener la responsabilidad de probar la falta de veracidad de la declaración rendida y las pruebas aportadas; pues, de lo contrario, su decisión vulneraría los derechos fundamentales de este sujeto de especial protección constitucional. Adicionalmente, le corresponde a dicha entidad tomar como prueba válida los indicios que sobre el hecho alegado existan o se observen.

Partiendo de las anteriores premisas, esta Sala procederá a evaluar el contenido y la motivación de las decisiones tomadas por la UARIV en cada caso particular:

3.1.1. Expediente T-7.763.463:

En el caso de la señora Luz Marina Ruíz, quien alegó ser víctima de las AUC por los hechos victimizantes de homicidio (de su compañero permanente), secuestro, violencia sexual por acceso carnal violento, despojo de bienes y tierras y desplazamiento forzado, la UARIV decidió negar su inclusión al RUV, mediante la Resolución No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015, argumentando que:

“[A]l estudiar el caso concreto, NO se evidencia que la declarante haya sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, es decir, haber sufrido una situación desfavorable jurídicamente relevante a causa de una agresión generada en el marco del conflicto armado interno.

Que con relación al Homicidio de JHON JAIRO JIMENEZ RAMIREZ, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en uso de sus facultades, resuelve NO RECONOCER los hechos como acciones relacionadas con el contexto del conflicto armado del país, con base en primera instancia en la narración de los hechos, en la que no se pueden observar o extraer elementos claros que permitan vincular lo presuntamente ocurrido con dinámicas propias de la situación de orden público de país. El segundo elemento sobre el que se esta decisión es lo observado en uno de los anexos proporcionados por la deponente, una certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación, en la que se puede apreciar que ‘esta Fiscalía adelantó investigaciones preliminares seguidas en contra de DESCONOCIDOS (...) de la misma manera certifico que las diligencias fueron suspendidas el 31 de marzo de 1999’. Lo anterior impide conocer si hubo o no participación en la perpetración de los hechos de miembros de un grupo armado al margen de la ley. Adicionalmente, al buscar información en las fuentes de consulta para conocer lo que ocurrió con el esposo de la deponente, no se hallaron resultados que hicieran alusión a los hechos. Todos estos factores obstaculizan el reconocimiento del hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas.

Que al revisar el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA) y el Sistema de información de Víctimas de la Violencia (SIV), el 29 de

abril de 2015, se puede observar que no reposa ningún registro de declaración previa realizada por la deponente. Sin embargo, en el Sistema de Información de la Población Desplazada SIPOD, se halló un registro que referencia a la deponente y a sus hijos (...) con código 489715 y estado de NO INCLUSIÓN¹³¹. (Subrayado fuera del texto)

Posteriormente, la accionante presentó una nueva solicitud ante la UARIV para que se le incluyera en el RUV. No obstante, mediante Oficio del 1 de agosto de 2019, dicha entidad le indicó que se encontraba en estado de “no incluida” por no cumplir con los requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011.

Para la Sala, tanto la decisión como su motivación son deficientes, así como también la razón dada para negar la solicitud presentada por segunda vez, por las siguientes razones.

En primera medida, es evidente que la UARIV no realizó un adecuado análisis del elemento del contexto. De haberlo hecho correctamente, habría tenido en cuenta que:

“En Barrancabermeja, epicentro regional del Magdalena Medio, las condiciones de abandono estatal, las diferencias sociales remarcadas por la explotación de recursos naturales y la alta confrontación derivada del accionar guerrillero incidieron en la consolidación de movimientos políticos de izquierda y sociales, especialmente durante las décadas de los ochenta y noventa. Estos estuvieron encaminados a la protección de los derechos humanos y las reivindicaciones sociales, comunitarias y regionales, en su mayoría de carácter pacifista y con implicaciones directas en la búsqueda de redistribución de los recursos y de la tierra.

En dicha ciudad se conjugaron la histórica lucha sindical de varias organizaciones –que defendían también los recursos naturales y la soberanía de la USO (Unión Sindical Obrera)-, el surgimiento de Comités Cívico Populares con exigencias de servicios públicos y mejoras regionales, las demandas campesinas por tierra y contra las violaciones sufridas y el movimiento vivandista que en buen grado representaba la inserción urbana de desplazados forzados y migrantes campesinos de la región.

Estas dinámicas sociales lideraron una ola de marchas, paros y movimientos en todo el nororiente colombiano –a finales de los años ochenta–, que consiguieron fuerte repercusión nacional y dieron lugar a negociaciones y pactos directamente convenidos con el gobierno nacional.

Pero también se expresaron influencias políticas e interferencias militares desde las guerrillas FARC, ELN, EPL y M19 en las organizaciones sociales, lo cual redundó en su radicalización, las propensiones a la confrontación con el Estado y alentó la represión oficial y la propia actuación paramilitar contra ellos. Esta situación se enmarcó en el recrudecimiento de la llamada

¹³¹ Sic. Ver folios 66 y 67 del primer cuaderno del expediente T-7.763.463.

‘guerra sucia’ –desatada tras la ruptura progresiva de las treguas convenidas entre el gobierno nacional y la mayoría de ellas– que tuvo muy grave y cruda expresión en esta región con la continuación del ataque sistemático de los grupos paramilitares contra los movimientos de oposición política y de protesta social, que causó la muerte de varios miles de sus líderes y activistas en el ámbito nacional.

*A partir de allí, en la región se entronizó un alto nivel de confrontación política, social y militar, en medio de fuerte incidencia de las guerrillas y de expansión del paramilitarismo, que produjo altos costos en la población civil. En los años noventa cobraron fuerza nuevas organizaciones sociales con énfasis en la lucha por los derechos humanos, la resistencia a la guerra y en pro de la paz*¹³².

Adicionalmente, en los artículos presentados como prueba por la accionante, se informó sobre la Masacre de Barrancabermeja ocurrida en septiembre de 1998, haciéndose un listado de las víctimas, en el cual se incluyó al compañero permanente de la accionante, y se identificó como victimarios a los miembros de las AUC de Santander y del Sur del Cesar, y se expuso el caso de Mario Jaimes Mejía (alias “El Panadero”), ex miembro de las AUC, a quien las autoridades lo judicializaron por haber participado en la masacre perpetrada en Barrancabermeja el 16 de mayo de 1998; noticias que ayudan a analizar el contexto en el que se dieron los hechos declarados por la tutelante.

Con base en la información presentada por el Centro Nacional de Memoria Histórica, que es de público conocimiento, y tomando en consideración los artículos presentados por la accionante como prueba para que su inclusión fuera reconsiderada, se puede llegar a la conclusión de que la UARIV no hizo una labor investigativa que permitiera cumplir su carga probatoria, encaminada a desvirtuar que los hechos victimizantes ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno. De hecho, con fundamento en la información hasta aquí presentada, y dando aplicación a los principios de favorabilidad e interpretación pro homine, la UARIV tenía indicios para considerar que la vulneración de los derechos de la peticionaria se dio en el marco del conflicto armado interno.

De otra parte, en la Resolución sólo se hizo referencia al hecho victimizante del homicidio, esto es, la UARIV no se pronunció respecto del secuestro, la violencia sexual por acceso carnal violento, el despojo de bienes y tierras y el desplazamiento forzado de los que fue víctima tanto la tutelante como su núcleo familiar, quienes para el momento en que ocurrieron los hechos victimizantes eran menores de edad. Igualmente, esta entidad únicamente citó una parte muy puntual y corta de la declaración de la accionante, lo cual impide identificar detalles que pudo haber mencionado la peticionaria, que

¹³² Centro Nacional de Memoria Histórica – Dirección de Acuerdos de la Verdad. Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá DC, “NUEVOS ESCENARIOS DE CONFLICTO ARMADO Y VIOLENCIA Panorama posacuerdos con AUC”, págs. 44 y 45.

hubieran exigido una mayor profundización en la motivación por parte de la UARIV.

3.1.2. Expediente T-7.883.931:

En el caso de la señora Paulina Díaz Calvo, quien alegó ser víctima de las Águilas Negras por el hecho victimizante de homicidio (de su hijo), la UARIV decidió negar su inclusión al RUV, mediante la Resolución No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017, argumentando que:

“En el Registro Único de Víctimas (RUV) Ley 1448 de 2011, se encuentra a PAULA CAMILA DIAZ PEREZ en una declaración anterior registrada con FUD No. NE000757053 relacionada por un hecho victimizante de homicidio ocurrido el día 23 de septiembre de 2007, en la que se encuentra con estado de NO INLCUSIÓN.

Que al indagar la declaración registrada con FUD No. NE000757053 y la actual declaración, se logra establecer que corresponden a los mismos hechos relacionados con el Homicidio del señor NEO OMAR DÍAZ, motivo de pronunciamiento mediante esta resolución, es decir que este hecho ya fue objeto de valoración y recibió concepto de NO INCLUSIÓN. Por tal razón, y en virtud a que en la actual declaración no se encontraron elementos que permitieran una decisión contraria, se mantiene la decisión anterior, y en consecuencia NO procede el reconocimiento de la declarante, en el Registro Único de Víctimas – RUV, por el hecho victimizante de Homicidio del señor NEO OMAR DIAZ, dentro de los parámetros establecidos en el Artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

*Que analizados los elementos encontrados respecto de la verificación jurídica, técnica y de contexto, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar referidas en la declaración, se concluyó que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de (la) solicitante en el Registro Único de Víctimas – RUV, de el (los) hecho(s) victimizante(s) de Homicidio / Masacre, por cuanto Causas diferentes: No serán considerados víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015”*¹³³. (Subrayado fuera del texto)

En este caso se hace necesario recordar que la tutelante manifestó que, el 23 de mayo de 2013, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Cúcuta profirió una sentencia anticipada, a través de la cual se condenó al señor Jesús Esquivel Luna (alias “Peluche”), quien era miembro del grupo armado al margen de la ley denominado “Águilas Negras”, gracias a su confesión del delito perpetrado, al haber sido el coautor del homicidio del hijo de la accionante, imponiéndole la privación de la libertad por 12 años, 4 meses y 10 días.

¹³³ Sic. Ver folio 51 del primer cuaderno del expediente T-7.883.931.

Este fallo se profirió aproximadamente cuatro años antes de la segunda solicitud de inclusión presentada ante la UARIV por la parte actora; por consiguiente, la referida entidad debió considerar como prueba esta sentencia al momento de estudiar si era procedente o no la inclusión de la accionante en el RUV, lo cual no ocurrió. Por el contrario, sólo se circunscribió a indicar que ya había sido evaluada una primera declaración rendida por la tutelante, la cual coincidía en los hechos victimizantes referenciados en la segunda declaración, que en dicha ocasión la UARIV había decidió no incluirla en el RUV y que, por tanto, se le negaba nuevamente su inclusión, afirmando además que no era viable su inscripción por haber sufrido afectaciones por hechos que no estaban directamente relacionados con el conflicto armado interno.

Lo anterior, pone en evidencia que la UARIV se equivocó en la motivación para negar su inscripción en el RUV; pues, pese a haberse presentado una declaración anterior, la cual fue negada por no haberse podido relacionar el hecho victimizante con la existencia del conflicto armado interno, en la segunda ocasión existía una prueba válida y contundente que evidenciaba el nexo causal entre el homicidio del hijo de la tutelante y el conflicto armado interno. Ello, por cuanto la afectación se generó como consecuencia del actuar delictivo de un miembro de un grupo armado al margen de la ley (Águilas Negras); factor que indiscutiblemente permite concluir que la accionante debió haber sido reconocida e incluida como víctima en el RUV. No obstante, la UARIV en ningún momento se pronunció respecto de dicha sentencia.

3.1.3. Expediente T-7.897.286:

En el caso del señor Jairo Antonio Moreno Valbuena, quien alegó ser víctima de desaparición forzada (de su hijo), la UARIV decidió negar su inclusión al RUV, mediante la Resolución No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018, argumentando lo siguiente:

“[A]l verificar el contexto de la zona se identifica que la zona en donde aconteció el hecho victimizante declarado, se encuentra inmersa por otras estructuras delincuenciales dedicadas a cometer actos ilícitos (microtráfico, hurtos, extorsiones, vandalismos, etc.), actividades que a su vez suelen disfrazarse bajo la etiqueta de reconocidos actores armados a fin de infligir una mayor amenaza debido al temor que produce el siempre nombre de dichas organizaciones. Sin lugar a duda son situaciones preocupantes, que afectan gran parte del territorio nacional y vislumbra crecimiento y afectaciones tanto económicas como psicológicas sobre todas aquellas personas que son directamente afectadas; sin embargo, este escenario junto con lo narrado por el deponente no permite preliminarmente inferir que el hecho por el cual se considera víctima se enmarque en lo dispuesto por el artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

Adicionalmente para el presente caso es pertinente manifestar al deponente que al analizar la presente declaración no se encontraron soportes que permitan establecer de manera clara que el hecho victimizante manifestado guardan

una clara relación con el desarrollo del conflicto armado interno. Por lo cual es pertinente mencionar, que una de las responsabilidades de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al llevar a cabo el proceso de validación del hecho declarado, es realizar un proceso de verificación en donde se configuran normativamente el hecho victimizante manifestado en la declaración, partiendo de la buena fe, pero también, que a través de la confrontación con las normas que aplican para tal efecto, se pueda, o no, inferir razonablemente que estos hayan ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Atendiendo a dicha responsabilidad, se realizó el análisis de la declaración en su conjunto y la información para el estudio de los elementos técnicos, jurídicos y de contexto, concluyendo que no se encontraron suficientes elementos que permitieran establecer plenamente la configuración del hecho victimizante de la Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO MORENO ALFONOD en el marco del conflicto armado interno.

Finalmente teniendo en cuenta el análisis jurídico, contextual y técnico anteriormente expuesto, se informa que al concluir el presente análisis no fue posible establecer elementos técnicos y de contexto, que permitan determinar que el hecho victimizante de Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO MORENO ALFONSO se encuentre relacionado con las dinámicas del conflicto armado interno. Por lo anterior se procede a NO reconocer el hecho en mención al señor JAIRO ANTONIO MORENO VALBUENA (...) Por consiguiente, analizados los elementos encontrados respecto de la verificación jurídica, técnica y de contexto, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar referidas en la declaración, se concluyó que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de (la) solicitante en el Registro Único de Víctimas – RUV, de el (los) hecho(s) victimizante(s) de Desaparición Forzada, por cuanto Causas diferentes: No serán considerados víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015”¹³⁴. (Subrayado fuera del texto)

Pese a lo anterior, en la Resolución No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, en el acápite de proceso de valoración, se expuso en el elemento de contexto lo siguiente:

“Se entra a realizar un análisis de la situación de orden público del Municipio de Calamar del departamento del Guaviare, en el año 2003.

‘(...) El departamento del Guaviare comprende cuatro (4) municipios llamados San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores en zonas rurales y urbanas entre los años 1996 a 2006 estuvo marcado como territorio de orden público alterado por el acciona de las FARC en sus frentes 1, 7 y 44, las autodefensas llamadas AUC Bloque Centauros y/o Guaviare el ERPAC, los cocaleros y delincuencia común, sobre la población. 18 población que

¹³⁴ Sic. Ver folio 49 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

estuvo atrapada entre las estructuras armadas ilegales quienes pretendieron disputarse las zonas para su accionar delictivo; ocasionando así el terror entre sus habitantes campesinos, colonos, comerciantes, estudiantes, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, amas de casa, servidores públicos, población flotante, indígenas, negritudes y personas LGTB llevándolos a ser víctimas de desapariciones forzadas. Es por ello por lo que en el departamento del Guaviare existe gran cantidad de enterramientos clandestinos llamados fosas comunes en zonas inhóspitas o en los cementerios de las veredas o de los municipios donde reposan las víctimas de desaparición forzada que, con el paso del tiempo, sus familiares esperan sean ubicadas. Según testimonios de habitantes de la región, es posible que las cifras oficiales no den cuenta de la totalidad de los homicidios y de las desapariciones forzadas perpetradas en este escenario, pues los cadáveres de varias víctimas fueron arrojados al río Guaviare para desviar la atención del Gobierno nacional sobre ese fenómeno. Esta disputa continuó hasta finales de 2003, debido al apoyo que 73 recibieron ambos actores ilegales, en materia de armamento y combatientes provenientes de otros departamentos. Las FARC recibieron refuerzos de los frentes 44, 39 del Meta y del 16 del Vichada, mientras que las autodefensas contaron con el respaldo del grueso del bloque Centauros. De manera paralela a la expansión de las autodefensas en el nororiente del departamento, las FARC fortalecieron su dominio social y económico en los cascos urbanos y áreas rurales de calamar y Miraflores, aprovechando la desmilitarización de los municipios de la Macarena y Vista Hermosa en Meta, en el marco de la Zona de Distensión' (...)”¹³⁵. (Subrayado fuera del texto)

A pesar de aquella descripción del contexto en el que se dio el hecho declarado, la UARIV concluyó que:

“De acuerdo a la información consultada no hay duda que en el Departamento del Guaviare, para la época de los hechos en especial en el municipio de Calamar, se han presentado afectaciones provenientes de actores vinculados con el conflicto armado interno, pues se evidencia no sólo la presencia en diferentes zonas de este Departamento, sino también la intensidad en su manifestación a través de diferentes modalidades de violencia que atemorizaba a la población civil y como consecuencia la materialización de su modus operandi.

Luego de analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, esta Dependencia no pone en duda el suceso efectivo de los hechos mencionados, por lo cual esta entidad considera que NO es viable incluir al señor JAIRO ANTONIO MORENO VALBUEN, en el registro Único de Víctimas – RUV y reconocer los hechos victimizantes de Desaparición forzada de su hijo, de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente para el presente caso es pertinente manifestar al deponente que al analizar la presente declaración NO se encontraron soportes que nos

¹³⁵ Sic. Ver folio 58 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

permitan establecer de manera clara que el hecho victimizante manifestado guardan una clara relación con el desarrollo del conflicto armado interno. Por lo cual es pertinente mencionar, al momento de realizar un proceso de verificación en donde se configuran normativamente el hecho victimizante manifestado en la declaración, partiendo de la buena fe, pero también, que a través de la confrontación con las normas que aplican para tal efecto, se pueda, o no, inferir razonablemente que estos hayan ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Atendiendo a dicha responsabilidad, se realizó el análisis de la declaración en su conjunto y la información para el estudio de los elementos técnicos, jurídicos y de contexto, también se consultó la base de datos con las cuales cuenta la entidad (...) al igual que se consultó la base de datos del aplicativo SIRDEC (...) en la cual se evidencia que existe una denuncia interpuesta (...) con estado que continua desaparecido, con las anteriores pruebas sumarias o elementos que permitieran establecer plenamente la configuración del hecho victimizante de la Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO MORENO ALFONSO se haya dado en el marco del conflicto armado interno.

Finalmente teniendo en cuenta el análisis jurídico, contextual y técnico anteriormente expuesto, NO es posible incluir por el hecho victimizante de DESAPARICIÓN FORZADA al señor JAIRO ANTONIO MORENO VALBUENA, se haya dado con ocasión al conflicto armado interno que para la época de los hechos vivía en el país, toda vez que al concluir el presente análisis no fue posible establecer elementos de juicio que permitan determinar que el hecho victimizante de Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO MORENO ALFONSO se encuentre relacionado con las dinámicas del conflicto armado interno. Por lo anterior se procede a NO reconocer el hecho en mención (...)”¹³⁶. (Subrayado fuera del texto)

En relación con estas dos decisiones tomadas por la UARIV, esta Sala destaca que ambas se caracterizan por la inconsistencia en su argumentación; toda vez que, ambas, lejos de percatarse de que los argumentos usados para negar la inclusión servían como base para considerar que existía una fuerte prueba indiciaria en favor del accionante, conformaron la supuesta motivación para negar la inscripción al RUV; lo cual les quitó legitimidad, seriedad y coherencia a los dos actos administrativos.

Como consta en las resoluciones y en las citas realizadas en los párrafos precedentes, se afirmó que:

(i) “[L]a zona en donde aconteció el hecho victimizante declarado, se encuentra inmersa por otras estructuras delictivas dedicadas a cometer actos ilícitos (...) actividades que a su vez suelen disfrazarse bajo la etiqueta de reconocidos actores armados a fin de infligir una mayor amenaza debido al temor que produce el siempre nombre de dichas organizaciones”

¹³⁶ Sic. Ver folio 56 del primer cuaderno del expediente T-7.897.286.

(ii) *“El departamento del Guaviare (...) entre los años 1996 a 2006 estuvo marcado como territorio de orden público alterado por el acciona de las FARC en sus frentes 1, 7 y 44, las autodefensas llamadas AUC Bloque Centauros y/o Guaviare el ERPAC, los coccaleros y delincuencia común, sobre la población que estuvo atrapada entre las estructuras armadas ilegales quienes pretendieron disputarse las zonas para su accionar delictivo; ocasionando así el terror entre sus habitantes (...) llevándolos a ser víctimas de desapariciones forzadas”.*

(iii) *“De acuerdo a la información consultada no hay duda que en el Departamento del Guaviare, para la época de los hechos en especial en el municipio de Calamar, se han presentado afectaciones provenientes de actores vinculados con el conflicto armado interno, pues se evidencia no sólo la presencia en diferentes zonas de este Departamento, sino también la intensidad en su manifestación a través de diferentes modalidades de violencia que atemorizaba a la población civil y como consecuencia la materialización de su modus operandi”.*

(iv) *“Luego de analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, esta Dependencia no pone en duda el suceso efectivo de los hechos mencionados (...)”.*

Pese a reconocer el claro contexto de conflicto armado interno presente en el Departamento del Guaviare, lugar donde ocurrió el hecho victimizante declarado, y el camuflaje usado por los delincuentes comunes como si fueran miembros de grupos armados al margen de la ley para perpetrar delitos contra la población, hechos estos que sirven como prueba indiciaria, la UARIV estimó que:

(i) *“[E]ste escenario junto con lo narrado por el deponente no permite preliminarmente inferir que el hecho por el cual se considera víctima se enmarque en lo dispuesto por el artículo 3 de la ley 1448 de 2011”.*

(ii) *“[E]s pertinente manifestar al deponente que al analizar la presente declaración no se encontraron soportes que permitan establecer de manera clara que el hecho victimizante manifestado guardan una clara relación con el desarrollo del conflicto armado interno”.*

(iii) *“[Q]ue no se encontraron suficientes elementos que permitieran establecer plenamente la configuración del hecho victimizante de la Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO MORENO ALFONOD en el marco del conflicto armado interno”.*

(iv) *“NO es posible incluir por el hecho victimizante de DESAPARICIÓN FORZADA al señor JAIRO ANTONIO MORENO VALBUENA, se haya dado con ocasión al conflicto armado interno que para la época de los hechos vivía en el país, toda vez que al concluir el presente análisis no fue posible establecer elementos de juicio que permitan determinar que el hecho victimizante de Desaparición Forzada del señor JAIRO ANTONIO*

MORENO ALFONSO se encuentre relacionado con las dinámicas del conflicto armado interno”.

Adicionalmente, de las conclusiones a las que arribó la UARIV, se puede colegir que la referida entidad negó la inclusión del accionante en el RUV, entre otras razones, por considerar que la declaración del peticionario no fue respaldada por soportes que permitieran establecer el nexo causal entre la desaparición forzada de su hijo y el conflicto armado interno; argumento que desconoce completamente la inversión en la carga de la prueba. Contrario a lo señalado por la UARIV, era a esta entidad a la que le correspondía desvirtuar dicho nexo causal; pues, al existir suficientes pruebas indiciarias en favor del peticionario, de tener alguna duda, debió dar aplicación a los principios de favorabilidad, pro personae e interpretación pro homine, de tal suerte que no le quedaba otra alternativa más que reconocer el hecho victimizante e incluirlo como víctima en el RUV.

3.2. Conclusión

Esta Sala considera que las resoluciones *sub examine*, expedidas por la UARIV, vulneraron el derecho al debido proceso de los tres accionantes, al haber: (i) estudiado sus casos y efectuado una interpretación de las normas aplicables de forma contraria a los principios de favorabilidad, buena fe, pro personae y prevalencia del derecho sustancial; y, (ii) proferido unos actos administrativos que no contaron con una motivación suficiente.

Puntualmente, la carencia de motivación se debió a que no se estudió adecuadamente el elemento del contexto en ninguno de los casos, habida cuenta que en los tres existían, al menos, pruebas indiciarias que permitían poner en evidencia el nexo causal entre los hechos victimizantes declarados y el marco del conflicto armado interno del país. Esto llevó a que la UARIV incumpliera con su carga de la prueba, no lograra desvirtuar dicho nexo causal y, desconociera el precedente jurisprudencial constitucional, al no tomar como prueba válida los indicios que sobre los hechos alegados existían o se observaban.

Cabe precisar que, de haberse considerado que se estaba frente a casos de zonas grises, bastaba la evidencia de una clara vulneración de derechos fundamentales para que se tuviera que dar prelación a una interpretación de los hechos a favor de la víctima, y, con base en ello, dar aplicación a los principios de favorabilidad e interpretación pro homine, en virtud de los cuales se daba la inversión de la carga de la prueba. Por ende, la UARIV no podía negar a las víctimas su inclusión en el RUV, y, mucho menos, sin haber realizado una adecuada motivación de su decisión; ya que, al no haberlo hecho así, su decisión vulneró los derechos fundamentales de estos sujetos de especial protección constitucional; mismas falencias que se dieron en las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y apelación, así como también la solicitud de revocatoria directa.

Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, en uno de los casos la entidad tampoco se pronunció respecto de todos los hechos victimizantes de los que sufrió la víctima.

En consecuencia, y con fundamento en todo lo anterior, esta Sala considera que las decisiones de la UARIV vulneraron directamente los derechos fundamentales de los señores Luz Marina Ruiz, Paulina Díaz Calvo y Jairo Antonio Moreno Valbuena, por cuanto: (i) la inclusión en el RUV es la vía idónea y eficaz para garantizar sus derechos como víctimas del conflicto armado interno, puesto que materializa el reconocimiento de su calidad de víctima, lo que permite su acceso a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, previstos en la Ley 1448 de 2011; y (ii) de no inscribir a una persona que cumple los requisitos para ello, se estaría afectando su derecho fundamental a ser reconocida como víctima y se le estaría violando una multiplicidad de derechos fundamentales como los de la verdad, justicia, reparación, mínimo vital, unidad familiar, alimentación, salud, vivienda, entre otros. Por ello, esta Sala estima prudente conceder el amparo solicitado por los accionantes.

Por último, es necesario hacer un fuerte llamado de atención a la UARIV respecto de su conducta, la cual podría catalogarse como vulneratoria de los derechos fundamentales de las víctimas, puntualmente de los derechos de los accionantes; pues, no debe olvidar que la calidad de víctimas del conflicto armado interno es una de las primeras formas de reconocimiento de la trasgresión de sus derechos y una de las principales herramientas que requiere este grupo de personas al momento de buscar la reparación. En este sentido, esta Sala considera reprochables los argumentos dados por la UARIV para trasladar la carga de la prueba a los peticionarios y para desconocer hechos probados sin un mínimo de análisis.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas el dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Medellín con Funciones de Conocimiento, en primera instancia, y el veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Luz Marina Ruíz (expediente T-7.763.463); el tres (3) de enero de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, en primera instancia, y el veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020), por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Cúcuta, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Paulina Díaz Calvo (expediente T-7.883.931); y el once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Jairo Antonio Moreno Valbuena (expediente T-7.897.286); todas contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV; para en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al reconocimiento como víctima del conflicto armado interno; por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas – UARIV – **DEJAR SIN EFECTOS**, a partir de la fecha de esta sentencia, las Resoluciones No. 2015-104878 del 29 de abril de 2015 FUD. BJ000139900 (expediente T-7.763.463), No. 2017-132473 del 23 de octubre de 2017 FUD. NE000757053 (expediente T-7.883.931) No. 201908176 del 10 de octubre de 2019 (expediente T-7.883.931), No. 2018-87254 del 7 de noviembre de 2018 FUD. NG000216907 (expediente T-7.897.286), No. 2018-87254R del 8 de marzo de 2019 (expediente T-7.897.286) y No. 201902721 del 4 de junio de 2019 (expediente T-7.897.286), mediante las cuales se decidió no incluir a los señores Luz Marina Ruíz, Paulina Díaz Calvo y Jairo Antonio Moreno Valbuena en el Registro Único de Víctimas – RUV –.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas – UARIV – que, en el término máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, incluya en el Registro Único de Víctimas – RUV – a la señora Luz Marina Ruíz, por los hechos victimizantes de homicidio (de su compañero permanente), secuestro, acceso carnal violento, despojo de tierras y bienes y desplazamiento forzado; a la señora Paulina Díaz Calvo, por el hecho victimizante de homicidio (de su hijo); y, al señor Jairo Antonio Moreno Valbuena, por el hecho victimizante de desaparición forzada (de su hijo); para que puedan gozar de los beneficios que de ello se derivan.

CUARTO.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y **DISPONER**, a través del Juzgado de instancia, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado
Salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General



**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
A LA SENTENCIA T-018/21**

1. Con el acostumbrado y debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, se suscribe este salvamento parcial de voto a la sentencia T-018 de 2021.

2. La Sala Séptima de Revisión resolvió tres acciones de tutela presentadas por varios ciudadanos contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), con ocasión de la negativa de esta entidad de incluirlos en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV). La UARIV justificó dicha negativa en que *no había evidencia de los elementos de tiempo, modo y lugar sobre los cuales la administración pudiera concluir que las afectaciones alegadas efectivamente ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno*. No obstante, conforme a lo manifestado por los accionantes, existía información, inclusive de origen estatal, que permitía concluir lo contrario (i.e. recortes de periódicos, sentencias condenatorias en firme, informes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y de la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otros).

3. En los tres asuntos, los accionantes invocaron el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la defensa, y a la verdad, justicia y reparación como víctimas del conflicto armado. A su vez, solicitaron se ordenara a la UARIV incluirlos en el RUV por los hechos victimizantes perpetrados en medio del conflicto armado interno.

4. En la sentencia T-018 de 2021, la Corte revocó los fallos de instancia en los que se había denegado la protección constitucional. Por una parte, este tribunal determinó que la UARIV vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes porque desconoció los principios de favorabilidad, buena fe, *pro personae* y prevalencia del derecho sustancial al analizar las solicitudes de inclusión en el RUV. Por otra parte, esta Sala determinó que los actos administrativos a través de los cuales la UARIV negó las solicitudes de inclusión, no contaron con una motivación suficiente. Esto, por cuanto la UARIV no estudió adecuadamente el contexto de los hechos victimizantes en ninguno de los casos, pues existían pruebas indiciarias que permitían evidenciar el nexo causal entre los hechos victimizantes declarados y el marco del conflicto armado interno del país.

5. En consecuencia, la Corte le ordenó a la UARIV (i) dejar sin efectos las resoluciones mediante las cuales se decidió no incluir en el RUV a los accionantes y (ii) la inclusión inmediata de los tres peticionarios en el RUV.

6. En el presente asunto, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con la que estoy de acuerdo, responde al deber del Estado por atender y asistir a las víctimas. La calidad de *víctimas del conflicto armado* es

una de las primeras formas de reconocimiento de la trasgresión de sus derechos y una de las principales herramientas que requiere este grupo de personas al momento de buscar la reparación. En este sentido, considero que son reprochables los argumentos dados por la UARIV cuando traslada la carga de la prueba a los peticionarios o desconoce hechos probados sin un mínimo de análisis. Asimismo, concuerdo con el reconocimiento que se hace en la sentencia de que los argumentos dados por esta entidad no son legítimos, serios o coherentes.

7. No obstante, los ejes de mi disenso se refieren exclusivamente a la incongruencia que hay entre las órdenes dadas en el numeral tercero en la presente decisión y la jurisprudencia en vigor de esta Sala de Revisión.

8. Por una parte, la sentencia ordenó la inclusión en el RUV de (i) la señora Luz Marina Ruíz por los hechos victimizantes de homicidio (de su compañero permanente), secuestro, acceso carnal violento, despojo de tierras y bienes y desplazamiento forzado; (ii) la señora Paulina Díaz Calvo por el hecho victimizante de homicidio de su hijo y (iii) el señor Jairo Antonio Moreno Valbuena por el hecho victimizante de desaparición forzada de su hijo. Sin embargo, la línea de esta Sala de Revisión ha sido que la autoridad administrativa encargada de realizar el análisis de este tipo de asuntos es quien debe estudiar y determinar el contexto, a partir de las consideraciones jurídicas expuestas en esta providencia.

9. El precedente de la Corte¹³⁷, y en concreto, de esta Sala de Revisión (i.e. sentencias T-227 de 2018, T-171 de 2019, T-412 de 2019, entre otras), ha sostenido que ***la inclusión en el registro de víctimas debe ser valorada por la UARIV, entidad a quien le corresponde emitir el acto administrativo debidamente fundamentado.*** De ahí que la solución a los problemas similares fuera dejar sin efectos los actos administrativos emitidos por la UARIV y, a su vez, ordenar “que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida un acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de [el/la accionante]. La nueva resolución deberá exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos jurídicos, técnicos, de contexto y, particularmente, valorar los documentos obrantes en el expediente de la Fiscalía sobre la investigación adelantada por el homicidio de [la víctima]”.

10. En este contexto, el precedente ordenó emitir un nuevo acto administrativo, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, mas no incluir a los accionantes de forma directa en el RUV. No son claras entonces las razones por las cuales la Sala de Revisión desconoció su propia línea, y en el presente caso, dictó una orden directa a la UARIV para la inclusión de los accionantes en dicho registro.

¹³⁷ Cfr., sentencias T-301 de 2017, T-227 de 2018, T-333 de 2019, T-171 de 2019, T-564 de 2019, T-412 de 2019, T-092 de 2019, T-419 de 2019, T-423 de 2020, T-067 de 2020.

11. La jurisprudencia constitucional ha consolidado una amplia y reiterada jurisprudencia sobre el contenido, alcance y desarrollo de los derechos de las víctimas, especialmente, respecto de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral¹³⁸. Sin embargo, para ello se ha previsto una institucionalidad que ha sido preservada y reforzada por este tribunal¹³⁹. En aplicación de dicha jurisprudencia, estimo que en este caso la Corte debió respetar la autonomía de la UARIV y moderar el amparo directo de inscripción en el RUV. Como ya advertí, correspondía reiterar la jurisprudencia de esta Sala de Revisión y ordenar la realización de la valoración a cargo de la UARIV, con base en los elementos de prueba presentados por las víctimas. A su vez, enfatizar en que en dicha valoración probatoria debían primar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima, así como la prevalencia del derecho sustancial. De esa manera, no solo se enfatiza la jurisprudencia en vigor sino que además se refuerza el criterio de la seguridad jurídica como un punto de profunda importancia para los ciudadanos.

12. En este caso, la Sala no explicó las razones que habilitan un cambio de precedente. Así las cosas, reitero que el debate de los elementos de prueba se debía hacer ante la autoridad competente que es la UARIV, tal y como lo ordena el precedente, y no en sede de revisión y sin una tarifa legal que limite dicho debate probatorio.

En los anteriores términos dejo planteado mi salvamento parcial de voto.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

¹³⁸ A partir de la sentencia SU-254 de 2013.

¹³⁹ Cfr., sentencia SU-599 de 2019.