



Referencia: expediente T-7.855.380

Acción de tutela instaurada por Leonor Palacios Huérfano contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en el artículo 86 y en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 11 de diciembre de 2019, la señora Leonor Palacios Huérfano presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, la “UARIV”) por cuanto consideró que dicha entidad vulneró sus derechos a la vida, a la igualdad, al debido proceso y a la protección integral de las víctimas, pues negó su solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante, el “RUV”), argumentando que la declaración fue presentada de manera extemporánea.¹

¹ El escrito de la acción de tutela consta en los folios 39 a 52 del cuaderno principal.

1. Acción de tutela solicitud y respuesta

1.1. La accionante manifestó ser víctima del conflicto armado con ocasión de la muerte de su hijo Yahann André Correa, por hechos ocurridos el 8 de julio de 2003 en el municipio de San Martín (Meta).² Adujo que el 11 de mayo de 2017 presentó declaración juramentada de los referidos hechos victimizantes con la finalidad de ser incluida en el RUV, junto con su grupo familiar.

1.2. Informó que convivió con su hijo en Bogotá D.C., en el barrio Sierra Morena. Sin embargo, *“a los 23 años”*, él se trasladó a la ciudad de Villavicencio por temas laborales y desde ahí perdieron todo tipo de contacto. Posteriormente, argumentó que le entregaron el cuerpo de su hijo, después de la exhumación, el 28 abril de 2017.

1.3. Mediante Resolución N° 2017-90462 del 31 de julio de 2017, la UARIV negó la inclusión en el RUV argumentando que *“de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, se tiene que los hechos expuestos fueron declarados de manera extemporánea, es decir, para el caso preciso es: 8 de julio de 2003 y fecha de declaración ante la Procuraduría... el día 11 de mayo de 2017. No obstante, analizadas las circunstancias manifestadas en la declaración... se tiene que existen elementos que permiten determinar que no existieron circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido a Leonor Palacios Huérfano presentar la declaración dentro de los términos establecidos en la ley citada.”*

1.4. Frente a lo anterior, la demandante presentó recurso de reposición, en subsidio de apelación, que fue resuelto mediante Resolución No 2017-90462R del 6 de octubre de 2017, señalando que *“la señora Leonor Palacios Huérfano tenía hasta el 10 de junio de 2015 para realizar su declaración dentro del término establecido en la ley; no obstante, la solicitud de reconocimiento en el RUV fue presentada el 11 de mayo de 2017, en consecuencia, no se encuentra procedente efectuar la inscripción en el RUV.”*³

1.5. Respecto al recurso de apelación, subsidiariamente interpuesto, la UARIV mediante Resolución No 2018-25999 del 17 de mayo de 2018,⁴ sostuvo que *“no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor”*, resolvió confirmar la decisión de valoración, y, en consecuencia, no reconocer el hecho victimizante.

1.6. Posteriormente, la señora Palacios Huérfano solicitó la revocatoria directa del acto administrativo,⁵ que fue resuelta mediante Resolución No

² La Fiscalía Nacional Especializada “Grupo exhumaciones” en junio de 2016, rindió informe donde se realizaron las diligencias de exhumación. Ahí se halló el cuerpo del hijo de la accionante, el cual fue entregado a su familia posteriormente. (Folios 25 a 33 cd. principal).

³ Resolución No 2017-90462R del 6 de octubre de 2017, notificada el 8 de noviembre de 2017

⁴ Resolución No 2018-25999 del 17 de mayo de 2018, notificada el 25 de octubre de 2018.

⁵ La accionante interpuso solicitud de revocatoria directa el 20 de diciembre de 2018.

2019-00478 del 22 de febrero de 2019, decidiendo no revocar, toda vez que el hecho victimizante “no ocurrió por causa o con ocasión del conflicto armado interno.”⁶

1.7. Finalmente, el 10 de diciembre de 2019, la señora Palacios Huérfano solicitó ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el reconocimiento de su hijo Yahnn André Correa Palacios como víctima directa; y el de ella, su esposo e hijos como víctimas indirectas por la muerte del primero, en el Caso 003 “*muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate*”. Petición que fue inadmitida por falta de documentación conducente para el propósito. La JEP estableció término para que la señora Palacios allegara la información faltante.⁷

2. Contestación de la acción de tutela

La UARIV, mediante comunicación del 18 de diciembre de 2019⁸, se pronunció sobre los hechos de la acción de tutela de la referencia. Solicitó se negaran las pretensiones de la accionante por considerar que las actuaciones realizadas por la Entidad se han llevado a cabo con observancia de los requerimientos legales establecidos para decidir sobre la inclusión en el RUV de la actora.

3. Decisión de instancia

El 15 de enero de 2020, el Juzgado Treinta Civil del Circuito negó la tutela, pues estimó que “*es notoria su falta de inmediatez y subsidiariedad.*”⁹ Además, sostuvo que este no es el mecanismo idóneo “*para refutar la presunción de legalidad con que se encuentran revestidos los actos administrativos.*”¹⁰

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

⁶ Resolución No 2019-00478 del 22 de febrero de 2019, notificada el 15 de marzo de 2019. La Oficina Asesora Jurídica de la UARIV sostuvo que “*una vez revisadas las circunstancias de tiempo modo y lugar en las que se manifestó la recurrente que ocurrió el homicidio de Yahnn André Correa Palacios, se pudo determinar que dentro del expediente no se encuentran elementos de juicio, fuentes probatorias, ni medios de convicción diferentes al contexto general de la criminalidad expuesto por la recurrente que permita deducir quienes fueron los autores del hecho victimizante, por lo tanto no es posible enmarcarlo en alguna de las situaciones jurídicas del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 o sus decretos reglamentarios.*”

⁷ Cuaderno principal, folios 113 a 188.

⁸ Cuaderno Principal, folios 97-99.

⁹ La acción de tutela fue fallada por el Juzgado Treinta Civil del Circuito (Bogotá), mediante sentencia del 15 de enero de 2020. Folios 125 a 128 ib. En su decisión tuvo en cuenta que la acción de tutela fue instaurada el 11 de diciembre de 2019 y la última decisión emitida por la UARIV le fue notificada el 15 de marzo de 2019.

¹⁰ La Juez sostuvo que “*la Resolución del 31 de julio de 2017, por cuya virtud no fue incluida la actora en el Registro Único de Víctimas, si estuvo debidamente motivada y, en tal sentido, avistó que la declaración de la señora Leonor Palacios Huérfano, fue realizada extemporáneamente, sin que, dentro del término concedido por la UARIV, esta hubiera ampliado su declaración.*”

La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con la Constitución y las normas reglamentarias;¹¹ y, en virtud del Auto del 28 de agosto de 2020, proferido por la Sala de Selección Número Tres, que escogió el expediente de la referencia.

2. Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia

Antes de analizar el fondo del caso objeto de estudio, es preciso examinar la procedencia de la acción de tutela.

2.1. Legitimación de las partes. La señora Leonor Palacios Huérfano está legitimada para interponer la acción de tutela bajo análisis, por cuanto, actuando en nombre propio, pretende la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción constitucional.¹² De otro lado, la solicitud puede ser instaurada contra la UARIV, dado que se trata de una Entidad pública de origen legal con capacidad para ser parte, la cual, según la accionante, ocasionó la vulneración de sus derechos al no incluirla en el RUV, por lo que la acción de tutela procede en su contra, al tenor del inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política.¹³

2.2. Requisito de inmediatez. Se advierte que la acción de tutela fue interpuesta el 11 de diciembre de 2019, esto es, un poco menos de nueve meses después de haber recibido la notificación de la Resolución Administrativa que decidió la solicitud de revocatoria directa,¹⁴ periodo que se estima razonable para interponer la acción constitucional, máxime si se tiene en cuenta (i) que la vulneración al derecho persiste, es decir, es actual y (ii) la protección especial de la que son titulares las víctimas del conflicto armado.¹⁵

¹¹ En particular los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

¹² Sobre la legitimación por activa, el artículo 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona tiene la facultad de incoar el amparo constitucional, por sí misma o por quien actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

¹³ La accionante podía hacerlo (estima que sus derechos fundamentales fueron vulnerados y la interpuso en nombre propio) y la demandada es la autoridad pública que presuntamente vulneró sus derechos. Adicionalmente, esta Corporación ha considerado reiteradamente que, cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de las víctimas, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para exigir su garantía. Según la jurisprudencia, dada su especial protección constitucional, resulta desproporcionado exigirle a esta población que acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para atacar, por ejemplo, el acto administrativo que niega la inclusión en el RUV. Ver, entre muchas otras, las sentencias T-192 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-006 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-692 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-525 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-573 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-417 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-301 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez; T-584 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y T-227 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴ Resolución No 2019-00478 del 22 de febrero de 2019, notificada el 15 de marzo de 2019.

¹⁵ La acción fue presentada en un término razonable de acuerdo con el contexto particular del caso. Como lo ha señalado la jurisprudencia, la razonabilidad del plazo “no es un concepto estático y debe atender a las circunstancias de cada caso concreto.” Por ejemplo, se ha considerado razonable “un poco más de un año” T-211 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), “aproximadamente nueve (9) meses” T-299 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), “un poco más de 9 meses” T-274 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), “un tiempo considerable (18 meses)” T-169 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas). Sobre la aplicación de las reglas de procedencia para estos casos, puede verse las sentencias T-377 de 2017 y T-

2.3. *Requisito de subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*” En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la acción constitucional como mecanismo transitorio para reparar un perjuicio irremediable.¹⁶

Ahora, si bien, la resolución respecto de la solicitud de inclusión en el RUV y el consecuencial reconocimiento de la condición de víctima del conflicto armado se hace por intermedio de un acto administrativo de carácter particular que, de conformidad con la ley, podría ser controlado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en atención a las especiales circunstancias de vulnerabilidad que tiene esta población, la valoración acerca de la eficacia y la idoneidad del medio judicial alternativo debe realizarse con rigurosidad, pero con cierta flexibilidad.¹⁷

En ese orden, el expediente bajo revisión acredita el requisito de subsidiariedad, en tanto que (i) agotó los recursos administrativos, lo que demuestra su diligencia;¹⁸ y (ii) en ella concurren dos condiciones de vulnerabilidad, asociadas a su edad (68 años) y a que sufrió hechos victimizantes o graves violaciones a sus derechos humanos.

3. Presentación del problema jurídico y estructura de la decisión

299 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), en la cual se analizaron tutelas similares contra de la UARIV.

¹⁶ Sentencia T-211 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “*El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Al respecto, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.*”

¹⁷ En Sentencia T-342 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), se concluyó “que para determinar la eficacia y la idoneidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el CPACA, así como de las respectivas medidas cautelares previstas en el mismo, es necesario valorar si son eficaces en relación con las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto. En ese sentido, la regla jurisprudencial obliga a considerar que, para estos casos, ese medio de defensa ordinario es ineficaz, como quiera que si bien tiene la entidad suficiente para resolver el problema jurídico planteado, lo cierto es que el término de su resolución es desproporcionado atendiendo a las condiciones desfavorables que, normalmente, enfrenta la población víctima del conflicto en Colombia.

¹⁸ El 11 de mayo de 2017 la accionante presentó declaración juramentada, que fue resuelta mediante Resolución del 31 de julio de 2017. Posteriormente presentó recurso de reposición en subsidio apelación que fueron resueltos el 6 de octubre de 2017 y el 17 de mayo de 2018, respectivamente. Luego, el 20 de diciembre de 2018 solicitó la revocatoria directa del acto administrativo, que fue resuelta el 22 de febrero de 2019. Finalmente, el 10 de diciembre de 2019, solicitó ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

3.1. Acorde con los antecedentes expuestos, la Sala Segunda de Revisión resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la UARIV los derechos al debido proceso y a la dignidad humana de una persona que manifiesta ser víctima del conflicto armado, al negar su inclusión en Registro Único de Víctimas, por considerar que, tras evaluar los elementos técnicos de decisión establecidos por el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto Único Reglamentario 1084 del 2015,¹⁹ el hecho victimizante denunciado no tiene relación con el mismo?

3.2. Con el fin de analizar y dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre: (i) el concepto de víctima del conflicto armado establecido por la Ley 1448 de 2011; y (ii) la relevancia constitucional de la inclusión en el RUV. Finalmente, se resolverá el caso concreto a partir del marco teórico expuesto.

4. El concepto de víctima del conflicto armado establecido en la Ley 1448 de 2011. Reiteración de jurisprudencia²⁰

La Ley 1448 de 2011 constituye el marco jurídico general para alcanzar la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa.²¹ Esta normativa define las víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas.²² En el artículo 3º de dicha normativa se reconoce como víctimas, para efectos de aplicación del referido Estatuto Legal, 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.²³

Entre los aspectos característicos de la definición de víctima la Ley 1448 de 2011 ha establecido que los hechos victimizantes son aquellos que: (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. Finalmente, en el párrafo 3º, se especifica que la definición de víctimas allí establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común.²⁴

¹⁹ Indagación en las bases de datos con información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos victimizantes.

²⁰ Sobre esta materia, la Sala adoptará la recopilación sobre el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interino a la inclusión en el RUV, realizada en la Sentencia T-004 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²¹ Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²² Ley 1448 de 2011, artículo 3: “*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*” (...) *Parágrafo 3 Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.*”

²³ Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 3.

En este orden, la Corte Constitucional ha señalado que la regulación referida no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de dicho término, pues su función consiste en determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho estatuto legal.²⁵ Así mismo, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*”, contenida en el artículo 3º²⁶ referido, debe entenderse a partir de un sentido amplio²⁷, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de la confrontación armada.

En Sentencia C-253A de 2012²⁸ esta Corporación advirtió que se presentan básicamente tres posibilidades prácticas en la aplicación de la Ley 1448 de 2011, respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno: (i) los casos en los cuales existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado; (ii) los casos en los que, por el contrario, resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la Ley; y (iii) las “zonas grises”, eventos en los cuales no es posible predeterminedar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos *a priori* de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una calificación meramente formal. En consecuencia, el análisis de cada situación debe llevarse a cabo en consonancia con el objetivo mismo de la Ley y con un criterio tendiente a la protección de las víctimas.

En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado, la Corte ha definido los actos de “*delincuencia común*” como “*aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno.*”²⁹ Al respecto, en la Sentencia C-781 de 2012³⁰ esta Corporación resaltó las notorias dificultades que representa, en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, pues frecuentemente esta requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la Corte indicó que resulta indispensable que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno.³¹

²⁵ Sentencia C-069 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁶ Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁷ Ver entre otras, las sentencias C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa y C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁸ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁹ Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁰ M.P. María Victoria Calle Correa.

³¹ Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En suma, de acuerdo con la Corte, para la adecuada aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales³²:

(i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define una condición fáctica, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho Estatuto Legal.

(ii) La expresión “*conflicto armado interno*” debe entenderse a partir de una concepción amplia, en contraposición a una noción restrictiva que puede llegar a vulnerar los derechos de las víctimas.

(iii) La expresión “*con ocasión del conflicto armado*” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por “*delincuencia común*”.

(iv) Con todo, existen “*zonas grises*”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir *a priori* la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos.

(v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas.

(vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante.

(vii) Los hechos atribuidos a los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005, se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna.

5. La relevancia constitucional de la inclusión en el RUV

El artículo 2.2.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015³³ define el RUV como “*una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas*”³⁴. Así mismo, el artículo 2.2.2.3.9

³² Reglas reiteradas en la Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³³ “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*”. Norma que recopiló el Decreto 4800 de 2011.

³⁴ Decreto 4800 de 2011, artículo 16.

del mencionado Decreto, establece que “*la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba.*” A su vez, conforme a los lineamientos establecidos en los artículos 2.2.2.3.10 y 2.2.2.3.11 de la misma norma y en los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, las solicitudes de reconocimiento de víctimas deben ser examinadas en aplicación de los principios de buena fe, *pro personae*, geo-referenciación o prueba de contexto, *in dubio pro víctima* y, credibilidad del testimonio coherente de la víctima.³⁵

En relación con los elementos que debe tener en cuenta la UARIV para decidir acerca de las solicitudes de registro, el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto en comento establece los siguientes: (i) jurídicos, esto es, los aspectos contenidos en la normatividad aplicable vigente; (ii) técnicos, que resulten de la indagación en las bases de datos con información que ayude a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos victimizantes;³⁶ y (iii) de contexto;³⁷ es decir, la recaudación de información y análisis sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específicos.³⁸ En consecuencia, es la valoración adecuada de estos elementos de decisión lo que sustenta las decisiones administrativas de inclusión en el RUV, y por tanto, una insuficiente evaluación de los mismos constituye una falta en el debido proceso establecido.

De otro lado, el artículo 2.2.2.3.14 de la norma referida establece como causales para denegar la inscripción en el registro, que: (i) en la valoración de la solicitud se logre establecer que los hechos victimizantes tuvieron un origen diferente al señalado en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011; (ii) se logre determinar que la solicitud de registro carece de veracidad frente a los hechos victimizantes narrados; y (iii) la solicitud de registro haya sido presentada por fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de

³⁵ Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

³⁶ Según la Directiva 001 del 4 de octubre de 2012, los elementos técnicos 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 político 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.*”

³⁷ Según la Directiva 001 del 4 de octubre de 2012 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 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.”

³⁸ Decreto 4800 de 2011, artículo 37.

la Ley 1448 de 2011,³⁹ casos en los cuales, en todo caso, deberán tenerse en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición.⁴⁰

Ahora bien, en relación con los beneficios a los que puede acceder una persona, víctima de la violencia y que haya sido incluida en el RUV, se encuentran las medidas de reparación. Estas últimas son desarrolladas por el artículo 25 de la Ley en comento. Según esta normativa, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. De esta manera, la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas debe ser implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.⁴¹

En este marco, la Corte ha desarrollado las siguientes reglas en relación con la inscripción en el RUV:

“(i) [L]a falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación pro homine.”⁴²

Aunado a las anteriores reglas, en la Sentencia T-163 de 2017,⁴³ reiterando lo dicho en el Auto 119 de 2013, la Corte puntualizó que, aspectos como la calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley, no deben

³⁹ “Artículo 155. Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional. (...)”

⁴⁰ Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴¹ Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴² Ver, entre otras, las sentencias T-274 de 2018. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-517 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto.⁴⁴ Por el contrario, dada la complejidad del fenómeno es importante aplicar una noción amplia de conflicto armado en relación con los hechos victimizantes presuntamente ocasionados por las denominadas bandas criminales o grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares como consecuencia del proceso de negociación del año 2005.

En este orden, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia del Registro Único de Víctimas en múltiples pronunciamientos⁴⁵ y ha resaltado que la inscripción en ese sistema constituye un derecho fundamental de las víctimas. Ello, por cuanto la inclusión de una persona en el RUV implica, entre otros beneficios: (i) la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de Salud por el solo hecho de la inclusión en el RUV. Así mismo, 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, si es el caso; (ii) 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 necesarias;⁴⁶ y (iii) 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, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma.⁴⁷

Ahora bien, desde el punto de vista probatorio, la Corte ha considerado en general que las víctimas no deben asumir una carga probatoria exhaustiva en relación con los hechos declarados. En el Auto 206 de 2017,⁴⁸ este Tribunal encontró que las autoridades administrativas imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas cuando *“la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca ‘llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos’, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante.”*

En este sentido, la Corte ha manifestado que una de las formas en que se proyecta el principio de buena fe es a través de la *inversión de la carga de la prueba*, por tanto corresponde al Estado y no a la persona víctima del

⁴⁴ Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esa oportunidad, la Sala Especial de Seguimiento expresó que no resulta necesario que confluyan todos los criterios señalados por la jurisprudencia constitucional respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado, en el momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan en el marco de la confrontación interna, habida cuenta de que esos parámetros son a título enunciativo e indicativo.

⁴⁵ Ver, entre otras, las sentencias T-004 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-087 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-525 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; y T-573 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁶ Ley 1448 de 2011, artículo 64.

⁴⁷ Ley 1448 de 2011, artículos 155 y 156. Desarrollado por la Corte Constitucional en Sentencia T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

conflicto demostrar que sus afirmaciones y declaraciones no coinciden con la verdad.⁴⁹ En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que en los casos de duda, en aplicación de los principios de buena fe y el principio *pro personae*, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado. Así mismo, según lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011,⁵⁰ se presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la **inversión de la carga de la prueba**⁵¹ pues será la UARIV quien deberá probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los peticionarios. Lo anterior, por cuanto el Estado tiene el deber de garantizar una atención prioritaria a las víctimas del conflicto armado debido a su especial situación de vulnerabilidad, no obstante, dicho deber deja de subsistir cuando se demuestra que la información brindada por quien manifiesta ser víctima es contraria a la realidad.⁵²

Asimismo, la Corte advirtió que el juez de tutela debe analizar las actuaciones de los accionantes, caso a caso, con base en el material probatorio que consta en el expediente y que es razonable exigirles de cara a la materialización de sus derechos. Esto, con la finalidad de comprobar la existencia de una amenaza o vulneración de derechos fundamentales que justifique la adopción de las respectivas medidas correctivas, toda vez que, a pesar de su informalidad, la acción de tutela *“no habilita al juez constitucional para que pueda adoptar una decisión sin alcanzar la*

⁴⁹ La Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado es el Estado quien tiene la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad. Por ejemplo, en Sentencia T-563 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte indicó algunas pautas que deben guiar la valoración de las declaraciones de quienes solicitan la inscripción en el Registro Único de Víctimas (Antes Registro Único de Población Desplazada). En aquella oportunidad sostuvo: *“en primer lugar, debe presumirse la buena fe de los peticionarios, no sólo en virtud del artículo 83 de la Carta, sino en atención a los factores antes citados, lo cual conlleva un desplazamiento de la carga de la prueba hacia la dependencia de la Red encargada del registro. En segundo lugar, ha indicado que en caso de duda sobre la veracidad de los hechos declarados, debe favorecerse al desplazado, sin perjuicio de que una vez que se le ha comenzado a brindar asistencia se revise su caso y se tomen las medidas que correspondan. Para terminar, ha afirmado que la Red no puede negar la inscripción de una persona en el RUPD por el simple hecho de encontrar contradicciones en sus declaraciones. En estos eventos, la Corte ha señalado que, en tanto se invierte la carga de la prueba, le corresponde a la Red probar que las declaraciones del peticionario son falsas, de manera que sin tal prueba no puede negar el registro y la entrega de las ayudas. Por último y en concordancia con lo anterior, si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción. En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración.”*

⁵⁰ Ley 1448 de 2011. **ARTÍCULO 5o. PRINCIPIO DE BUENA FE.** *El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley”.*

⁵¹ Sentencia 142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵² Sentencia T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

veracidad de las circunstancias que originaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados.”⁵³

Con todo, la Corte ha advertido que en los casos en donde la acción de tutela plantea la vulneración del derecho de petición de víctimas del conflicto armado, por parte de autoridades administrativas, *“como regla general los jueces de tutela, al advertir la vulneración del derecho de petición, deben tan solo ordenarles a las autoridades responsables de responder las peticiones formuladas por las o los accionantes, dar respuesta de fondo en un término perentorio, respetando su autonomía administrativa. Esta regla debe exceptuarse cuando del material probatorio obrante en el expediente se desprenda el desconocimiento de otros derechos fundamentales que deben ser atendidos de forma urgente por el juez de tutela, evento en el cual éste debe adoptar decisiones adicionales, como por ejemplo reconocer directamente lo solicitado mediante la petición inicialmente presentada que no fue contestada oportunamente o de fondo.”⁵⁴* De modo que, de no contar con elementos materiales probatorios suficientes, a los jueces de tutela no les corresponde decidir de fondo sobre las peticiones presentadas a la administración, sino tan solo resolver sobre la vulneración del derecho de petición y ordenarle a la administración responder de forma oportuna la consulta que ante ella elevó el o la accionante. Por el contrario, en aquellos casos en los que haya evidencia de la vulneración de otros derechos fundamentales que deban ser amparados de forma urgente, los jueces tienen el deber de adoptar las medidas correctivas correspondientes para garantizar su protección.⁵⁵

6. Caso concreto

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, la entidad administrativa a cargo de la atención, asistencia y reparación a las víctimas vulnera el derecho fundamental al debido proceso de una persona que solicita su inclusión en el registro utilizado para identificar a las víctimas y sus necesidades, al negar tal inscripción sin motivación suficiente y tras exigirle desproporcionadamente a la persona prueba del hecho victimizante.

Con base en la línea jurisprudencial que se reitera en esta providencia, la Corte Constitucional ha establecido una serie de reglas que habilitan al juez de tutela para ordenar la inclusión en el RUV (antes Registro Único de Población Desplazada) o la revisión de las decisiones que la negaron si la UARIV: *“(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*

⁵³ Sentencia T-196 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda, reiterado en el Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁵ Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Argumento reiterado en la Sentencia T-377 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

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.”⁵⁶

La Sala resalta cuatro argumentos interconectados en los que la Corte ha basado la postura mencionada. Primero, el concepto de víctima establecido en la Ley 1448 de 2011 es únicamente operativo en tanto determina el ámbito de aplicación de las medidas de protección establecidas en dicha ley; en ningún caso, dicho concepto define la condición fáctica de víctima de una persona.⁵⁷ Segundo, la noción de conflicto armado interno establecida en la Ley mencionada debe ser interpretada en sentido amplio, de manera que se reconozcan las complejidades históricas y materiales que la caracterizan.⁵⁸ Tercero, la importancia constitucional de la inclusión en el RUV se deriva de los beneficios que se producen con ella y la hace un derecho fundamental de las víctimas en sí mismo⁵⁹; la falta de inscripción de una persona que cumple con los requisitos vulnera, además, otros derechos fundamentales.⁶⁰ Cuarto, la decisión sobre la inclusión de una persona en el RUV debe responder a los principios de (i) buena fe, que implica tomar como ciertas las declaraciones y pruebas aportadas, salvo que se demuestre lo contrario; y (ii) favorabilidad, que implica resolver cualquier duda sobre la interpretación de la normativa

⁵⁶ Estas reglas han sido construidas a partir de providencias como las que se listan a continuación: T-630 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-156 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1134 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-112 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-227 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Entre las sentencias que han insistido en la importancia de la motivación suficiente de los actos administrativos de la UARIV se encuentran las siguientes: T-991 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-692 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-556 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. Sobre la exigencia desproporcionada de pruebas como una barrera formal, ver, por ejemplo, la Sentencia T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Sobre este punto también vale la pena destacar el Auto 206 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, “[s]e 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”. Al respecto, las sentencias C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, S.V. María Victoria Calle Correa, S.P.V. Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva, A.V. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-069 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, S.V. Alejandro Linares Cantillo, S.P.V. Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva) han establecido que este concepto debe ser interpretado únicamente en sentido operativo.

⁵⁸ Son múltiples los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se ha establecido una noción amplia de “conflicto armado” a la hora de interpretar las normas que protegen los derechos de las víctimas. Entre otras ver: T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-517 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-290 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-342 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁹ El concepto operativo de víctima establecido en la normativa implica que la inclusión en el RUV tenga una naturaleza meramente declarativa (Parte 2 del Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, que incorporó el Decreto 4800 de 2011. El registro no otorga ni define la condición de víctima; es una herramienta para identificarlas. Al respecto ver, entre otras, sentencias como las siguientes: T-004 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo; T-525 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-692 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-834 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-863 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-290 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-301 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez (e); T-227 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-299 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶⁰ Para la Corte, “[l]a falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros.” Sentencia T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

aplicable o del cumplimiento de los requisitos a favor de la persona solicitante.⁶¹

La decisión de no inclusión de la señora Palacio Huérfano en el RUV no fue motivada suficientemente por la UARIV. Por un lado, la entidad no incorporó en su análisis parte de las pruebas que la accionante aportó desde el momento en que rindió la declaración sobre el hecho victimizante que motivó su solicitud de registro. En ninguna de las resoluciones emitidas en el proceso administrativo se hace referencia a los dictámenes de Medicina Legal, del Grupo de Exhumaciones de la Fiscalía General de la Nación, y los informes del Ministerio de Defensa como del Batallón de Infantería.⁶² La UARIV no valoró estas pruebas; no hay ninguna mención de ellas en su argumentación y, por consiguiente, mucho menos se desvirtúan. La Sala encuentra que resulta fundamental en este caso analizar tales evidencias a la luz del contexto que la misma Entidad reconoce en sus actos y de la certificación mediante el que el Batallón de Infantería de Granada, Meta, hace constar que el homicidio del señor Yahann André Correa es atribuible “a combate armado contra grupo de autodefensas ilegales con apoyo de fuego de la fuerza aérea Colombiana.”⁶³ Un estudio que tenga en cuenta tales aspectos provee al ente encargado de valorar la solicitud elementos de juicio que tienden a vincular el homicidio del hijo de la accionante con el conflicto armado.⁶⁴

Varias de las razones que motivan la decisión no están suficientemente argumentadas. Además de sostener que en primera medida la solicitud resultaba extemporánea y posteriormente considerar que no existen elementos probatorios suficientes para determinar una relación cercana con el conflicto armado, como señaló al decidir el recurso de reposición de la actora. Este argumento, a pesar de su importancia a la luz de la determinación de la entidad, no se desarrolla ni se apoya en pruebas de ningún tipo.

Así, si bien la actora agotó los recursos administrativos que tenía a su alcance para controvertir la Resolución No. 2017-90462 del 31 de julio de 2017,⁶⁵ y con posterioridad, interpuso solicitud de revocatoria directa contra

⁶¹ De acuerdo con el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011, “[l]as 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. Las pruebas requeridas serán sumarias.” Igualmente, el artículo 2.2.2.1.4. incluye los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial entre aquellos que deben orientar la aplicación e interpretación de las normas relativas al RUV. Sobre la aplicación de estos principios ver, entre otras, las sentencias: T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-517 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-163 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-478 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-274 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁶² Cuaderno principal, folios 4 a 33.

⁶³ Folios 9 a 24.

⁶⁴ De esta manera, el presente caso se aparta de hechos como los que la Corte ha estudiado, por ejemplo, en la Sentencia T-478 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado). En dicha providencia, tras estudiar las pruebas disponibles en el expediente, esta Corporación concluyó que no se encontraba siquiera prueba sumaria que vinculara los hechos alegados como victimizantes con el conflicto armado. En ese caso, de cualquier manera, la Sala de Revisión invitó al Ministerio Público a acompañar a la accionante en la denuncia que había presentado con respecto al homicidio de su hijo.

⁶⁵ Decisión que negó su inclusión en el RUV.

dicha decisión, por considerarla contraria a la igualdad y al derecho. La aproximación que la accionada tomó frente a las pruebas en el proceso administrativo violó los principios de buena fe y de favorabilidad que rigen tal trámite. Como lo ha reconocido esta Corporación en la línea jurisprudencial estudiada anteriormente, la exigencia desproporcionada de evidencias revierte de manera injustificada la carga de la prueba, que está en cabeza de la UARIV cuando se trata de una solicitud de inclusión en el RUV y la persona solicitante ha aportado prueba al menos sumaria del hecho victimizante que alega. La Sala considera que las declaraciones y la certificación que se mencionaron arriba, sumadas a los demás elementos probatorios, jurídicos y de contexto que la Unidad tuvo a su disposición en el expediente administrativo respectivo, pusieron en cabeza de la entidad la carga de la prueba, al generar, al menos una noción razonable sobre la posibilidad de que el homicidio del hijo de la accionante haya estado en definitiva vinculado al conflicto armado interno.

En consecuencia, a juicio de la Sala de Revisión, la UARIV vulneró los derechos fundamentales al debido proceso de la señora Leonor Palacios Huérfano, al negarse a revocar la Resolución No. 2017-90462 del 31 de julio de 2017, mediante la cual se le negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), por considerar que el homicidio de su hijo no ocurrió bajo lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, pues no se evidencia una relación directa entre el hecho y el conflicto armado. En efecto, el acto administrativo no hace un estudio de fondo, serio y juicioso en el que establezca con claridad los motivos por los cuales el homicidio del hijo de la accionante no tiene una conexión con el conflicto armado. Lo anterior, en tanto que del examen de la citada resolución se tiene que la UARIV utilizó argumentos meramente formales para desvirtuar la solicitud del accionante, pues no desarrolló de manera suficiente cada uno de los criterios establecidos en la Ley.⁶⁶

En conexión con las anteriores razones, se tiene que un análisis fundamentado en los principios de buena fe, favorabilidad y *pro homine*, de la información y la documentación aportada por la accionante en su solicitud de revocatoria directa, debió conducir a la Entidad a adelantar las acciones de verificación pertinentes para determinar si los hechos declarados por la peticionaria carecían de verdad; o si, por el contrario, éstos se circunscriben al conflicto armado, caso en el cual la UARIV debía realizar una nueva valoración de los requisitos legales para ser inscrita en el RUV. Lo anterior por cuanto, de existir alguna duda en los hechos relatados por la peticionaria, debe la UARIV, bien sea, aplicar el principio de buena fe y *pro personae*, o, asumir la carga probatoria para determinar que lo dicho por la presunta víctima no corresponde con la realidad.

⁶⁶ En la resolución, visible en folios 94-96 del cuaderno principal de la acción de tutela, se advierte que no se realizó ninguna valoración de fondo sobre los criterios establecidos en la Ley, sino que la decisión a que se arribó es el resultado de argumentos puramente formales.

En este orden de ideas, la Sala dejará sin efectos los actos administrativos que negaron la inclusión de la actora en el RUV⁶⁷ y ordenará a la Entidad que, en el término de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación de esta sentencia, haga una evaluación complementaria de las condiciones de la demandante, con el fin de establecer de la manera más exacta posible su situación actual y posteriormente se pronuncie de fondo respecto de la declaración del accionante, respetando los principios que la ley y la jurisprudencia han establecido para este tipo de trámites, incluyendo los criterios técnico, jurídico y de contexto. El procedimiento anterior, deberá finalizar con un acto administrativo que, tendrá que ser notificado a la señora Leonor Palacios Huérfano.

III. DECISIÓN

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) vulnera los derechos de una persona y su núcleo familiar, cuando les niega la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) bajo el argumento que su solicitud fue presentada de manera extemporánea o sin motivación suficiente y con base en exigencias desproporcionadas respecto de las evidencias del hecho victimizante. En estos casos, el proceso de valoración de la declaración implica que la entidad, en el marco de sus funciones, tome las medidas adecuadas y necesarias para verificar, hasta donde sea posible, los hechos victimizantes puestos en su conocimiento por el solicitante, utilizando bases de datos, información de entidades públicas y de otras fuentes, a fin de contar con suficientes elementos de prueba sobre la verdad material de los hechos y no dejar en las víctimas una carga desproporcionada.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo de tutela proferido por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá el 15 de enero de 2020 en el trámite de la acción de tutela de Leonor Palacios Huérfano contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos al debido proceso y a la inclusión en el Registro Único de Víctimas de la accionante.

⁶⁷ Ver, entre muchas otras, la Sentencia T-227 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), en la que se ordenó, entre otras cosas, “*DEJAR SIN EFECTO las Resoluciones Nro. 2014-483862 del 15 de julio de 2013 y Nro. 20883 del 22 de julio de 2016 expedidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante las cuales se negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas a la señora María Etefvina Sánchez Aguirre por el homicidio de su hijo Santiago Andrés Muñoz Sánchez.*”

Segundo. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** las Resoluciones 2017-90462 del 31 de julio, 2017-90462R del 26 de octubre de 2017, 2018-25999 del 17 de mayo de 2018 todas expedidas por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y la Resolución 2019-00478 del 22 de febrero de 2019 emitida por la misma Entidad, mediante las que se negó la inclusión de Leonor Palacios Huérfano en el Registro Único de Víctimas.

Tercero. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de los quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta Sentencia, haga una evaluación complementaria de las condiciones de la demandante, con el fin de establecer de la manera más exacta posible su situación actual. Posteriormente se pronuncie de fondo respecto de la declaración del accionante, respetando los principios que la ley y la jurisprudencia han establecido para este tipo de trámites, incluyendo los criterios técnicos, jurídicos y de contexto. El procedimiento anterior, deberá finalizar con un acto administrativo que, tendrá que ser notificado a la señora Leonor Palacios Huérfano.

Cuarto. LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes - a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Quinto. REMITIR al Juzgado de instancia el expediente digitalizado del proceso de tutela de la referencia. Una vez se retomen actividades normales, la Secretaría General de la Corte Constitucional deberá **ENVIAR** el expediente físico.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

