



Sentencia T-506/20

Referencia: Expediente T-7.826.409

Acción de tutela instaurada por Leonardo Arvey Morales Niño, Ana Julia Niño Aguilar y otros, contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Procedencia: Tribunal Administrativo de Casanare.

Asunto: Valoración de actos asociados al conflicto armado en relación con solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela proferido el 12 de diciembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Casanare, que confirmó la sentencia de primera instancia que emitió el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal –Sistema Oral, por medio de la cual se declaró improcedente la solicitud de amparo interpuesta por Leonardo Arvey Morales Niño, Ana Julia

Niño Aguilar y otros, contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Casanare, el 15 de enero de 2020¹. La Sala de Selección de Tutelas Número Tres escogió el presente caso para su revisión el 3 de agosto de 2020² y el proceso fue remitido a este despacho el 10 de septiembre siguiente³.

I. ANTECEDENTES

Los señores Leonardo Arvey Morales Niño, Ana Julia Niño Aguilar, a nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Yerson David Morales Niño, y otros⁴ interpusieron acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, UARIV), por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos a *“la dignidad humana, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial ante la no inclusión en el RUV”*⁵.

De conformidad con los argumentos expuestos por los accionantes, el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño –pariente de los solicitantes–, fue reclutado de manera forzosa por grupos de autodefensa del municipio de Paz de Ariporo (Casanare), en el 2002. A los pocos meses, según el relato de los actores, Aneiro Yerson fue víctima de homicidio en el contexto del conflicto armado, por lo que la señora Ana Julia Niño Aguilar, su madre, solicitó ante la UARIV su inclusión en el Registro Único de Víctimas (en adelante, RUV), así como la consecuente reparación integral por el hecho de homicidio.

Sin embargo, la entidad accionada, consideró que en realidad el niño no había sido víctima del conflicto armado sino victimario, al haber sido miembro activo de un grupo armado al margen de la ley, razón por la que no accedió a las pretensiones de la señora Ana Julia Niño Aguilar.

Los tutelantes, que son más de doce personas pertenecientes a la familia del infante, aducen que la entidad accionada vulneró sus derechos y no dictó sus decisiones a partir de un fundamento jurídico sólido. En particular, argumentan que considerar a los menores de edad como victimarios del conflicto armado contradice la legislación y la jurisprudencia de la Corte, que establece que los

¹ Folio 1, cuaderno de revisión.

² Auto del 3 de agosto de 2020, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20DE%20SELECCION%2003%20DE%20AGOSTO%20DE%202020%20NOTIFICADO%2008%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202020.pdf>.

³ Según consta en mensaje electrónico remitido por la Secretaría General, mediante el correo secretaria1@corteconstitucional.gov.co

⁴ Los accionantes son: Ana Julia Niño Aguilar (madre); FMN (hermano); RAMN (hermano); YYMN (hermana); LAMN (hermano); AKMN (hermana); YDMN (hermano); AIA (abuela); CCCR (cuñada); DYCM (cuñada); EAMR(sobrino); MAMM (sobrina); e IJMM (sobrina). A este respecto, la Sala hace uso de las iniciales de los accionantes, con el fin de preservar su intimidad conforme al artículo 15 superior y no someterlos a un escenario que pueda revictimizarlos.

⁵ Folio 1, cuaderno principal.

niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), tanto como civiles afectados por las hostilidades, como por ser participantes en ellas. Por esta razón, afirman que la UARIV analizó su situación en forma contraria a la jurisprudencia constitucional, al derecho internacional y al deber del Estado de proteger los derechos prevalentes de los menores de edad; y, de ese modo, revictimizó a la señora Ana Julia Niño Aguilar y a todos los familiares que presentan la tutela y que afirman haber sido afectados psicológicamente por la muerte de Aneiro Yerson Morales Niño⁶.

A. Hechos y pretensiones

1. El 10 de octubre de 2002, Aneiro Yerson Morales Niño, de 15 años, desapareció en el municipio de Paz de Ariporo (Casanare)⁷.

2. El día 13 de octubre siguiente, el niño llamó a su familia para informarle que se encontraba en buen estado. Sin embargo, no refirió que hubiera sido reclutado por algún grupo armado al margen de la ley⁸. Tiempo después su madre –Ana Julia Niño Aguilar–, tuvo conocimiento de que su hijo había sido reclutado por grupos de autodefensa que pernoctaban en el municipio de Paz de Ariporo⁹.

3. El día 20 de abril de 2003, una persona que adujo ser cercano a Aneiro Yerson Morales le informó a su familia que el menor de edad había sido asesinado¹⁰.

4. El 13 de enero de 2010, Ana Julia Niño Aguilar presentó ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, una solicitud de reparación administrativa a su favor por el hecho victimizante de homicidio, ocurrido el 15 de octubre de 2002, en el municipio de Paz de Ariporo¹¹.

5. El 4 de agosto de 2010, la señora Niño Aguilar denunció el reclutamiento de su hijo y el homicidio en persona protegida¹². La Fiscalía Séptima Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Villavicencio –Unidad Especial de Justicia Transicional asumió la investigación.

6. El 12 de febrero de 2014, mediante Resolución 2014-387322, la UARIV resolvió no incluir a Ana Julia Niño Aguilar en el RUV¹³. A su juicio, conforme

⁶ Folios 1-8, cuaderno principal. Hecho enunciado en la acción de tutela.

⁷ Acción de tutela y copia de formato único de la noticia criminal por el delito de homicidio, folios 2 y 40. De manera específica, la señora Ana Julia Niño Aguilar afirmó que su hijo dejó el hogar el 10 de octubre de 2002.

⁸ Ibidem. Hecho enunciado en la acción de tutela.

⁹ Ibidem. Específicamente, la señora Ana Julia Aguilar afirmó que, al averiguar en el municipio de Paz de Ariporo, fue informada de que a su hijo lo habían visto con miembros de grupos autodefensas en Yopal.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Folio 23, cuaderno principal. Esta información consta en los considerandos de la Resolución 2014-387322 de la UARIV.

¹² Copia del formato único de noticia criminal, folios 38-40.

¹³ Folios 23-26, cuaderno principal. La entidad aclara que, para el 20 de diciembre de 2011, la solicitud de reparación administrativa solicitada por Ana Julia Niño Aguilar, con radicado No.282783, no había sido resuelta por el Comité de Reparaciones Administrativas. Por lo anterior, la Unidad Administrativa para la Atención y

a los hechos y la documentación allegada, el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño “*era miembro activo de un Grupo armado Organizado al Margen de la Ley*”¹⁴. Lo anterior, a juicio de la UARIV, excluye a la madre del niño de cualquier reconocimiento, ya que el programa de reparación individual por vía administrativa, “*(...) en ningún momento (...) establece que los miembros de los Grupos armados Organizados al Margen de la Ley puedan ser considerados víctimas, todo lo contrario, son considerados “perpetradores o victimarios, de acuerdo con lo determinado en el artículo 2 de la Ley 1448 de 2011 (...)*”¹⁵. De hecho, aclaró que “*(...) no es legalmente posible reconocer como víctima para los efectos de indemnización por vía administrativa a personas que hayan sufrido un daño siendo miembros de un Grupo armado Organizado al Margen de la Ley*”¹⁶.

Por lo anterior, resolvió “*NO INCLUIR a ANA JULIA NIÑO AGUILAR (...) en el Registro Único de Víctimas (...) En consecuencia NO RECONOCER el hecho victimizante HOMICIDIO, de la señora ANA JULIA NIÑO AGUILAR identificado(a) con Registro Civil de Nacimiento No. 10529741, respecto del caso No.282783*”¹⁷.

7. El 12 de septiembre de 2014, la Fiscal Coordinadora de la Unidad Segunda de Vida, de la Fiscalía Treinta y Cinco Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Villavicencio –Unidad de Compulsa de Copias de Justicia Transicional–, solicitó al Director Regional del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses “*(...) efectuar toma de muestra de ADN de la señora Ana Julia Niño Aguilar (...) para posterior cotejo con restos óseos que se exhumarán de su hijo Eneiro (sic) Yerson Morales Niño, quien se encuentra inhumado en el cementerio de Paz de Ariporo, Casanare*”¹⁸.

8. El 6 de junio de 2017, Ana Julia Niño Aguilar interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014 de la UARIV, en la que esa entidad le negó el reconocimiento al que aspira en calidad de víctima¹⁹. La demandante argumentó que algunos aspectos de esa decisión eran errados, entre ellos, que ella no fue integrante de ningún grupo armado organizado al margen de la ley, o que hubiera denunciado su propia muerte, como lo indicaba la parte resolutive de la Resolución atacada²⁰. Por el contrario, recalcó que ella había denunciado la muerte de su hijo menor de edad, quien fue reclutado forzosamente y, posteriormente, murió en combate²¹. Por lo tanto, solicitó: (i) revocar la resolución en cita; (ii) que la UARIV se pronunciara sobre la exhumación del

Reparación a las Víctimas procedió a resolverla, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011.

¹⁴ Folio 24, cuaderno principal.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, folio 25.

¹⁸ Copia del oficio No.228 de la Fiscalía Treinta y Cinco Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Villavicencio–Unidad de Compulsa de Copias de Justicia Transicional, folio 43, cuaderno principal.

¹⁹ Recurso de reposición remitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como respuesta al auto de decreto de pruebas que emitió la Magistrada Sustanciadora, el 2 de octubre de 2020.

²⁰ Ibidem, pág.1.

²¹ Ibidem, pág.2.

cadáver de su hijo, efectuada por parte de la Fiscalía General de la Nación; y (iii) que la entidad la incluyera en el RUV²².

9. El 6 de julio de 2017²³, mediante Resolución No.2014-387322R, la UARIV resolvió el recurso de reposición interpuesto por la solicitante. A este respecto, advirtió que los miembros de grupos armados al margen de la ley no son considerados víctimas del conflicto armado “(...) salvo para el caso de niños, niñas y adolescentes desvinculados siendo menores de edad, quienes son considerados víctimas”²⁴. En consecuencia, como los hechos puestos de presente por la señora Ana Julia Niño Aguilar no se adecuaban a esa excepción normativa, la UARIV confirmó su decisión y concluyó que la accionante no era víctima del conflicto armado interno.

10. El 13 de julio de 2017, la Fiscal Séptima Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Villavicencio, Unidad Especial Compulsa de Copias –Justicia Transicional, expidió una certificación en la que confirmó ser la encargada de adelantar:

*“(...) la investigación preliminar No.175450, en contra de RESPONSABLES por los delitos de reclutamiento ilícito desde aproximadamente octubre de 2002 en Paz de Ariporo, Casanare y Homicidio en Persona Protegida sucedido el día 20 de abril de 2003 en la vereda Los Alpes de Barranca de Upia, Meta, en medio de combate entre organizaciones armadas ilegales. Siendo víctima Aneiro Yerson Morales Niño quien se identifica con la Tarjeta de Identidad No. 861209-85568, la investigación se encuentra en etapa de pruebas”*²⁵.

11. El 31 de agosto de 2017, mediante Resolución No. 201745900²⁶, la UARIV resolvió el recurso de apelación interpuesto por la accionante. En ese acto administrativo, la entidad aclaró que la señora Ana Julia Niño Aguilar presentó: (i) copia única de la solicitud administrativa con radicado No.282783; (ii) copia de los documentos de identidad de la recurrente y algunos de sus familiares; (iii) formato único de la noticia criminal con la denuncia por reclutamiento y homicidio del niño ante la Fiscalía; (iv) copia del registro civil de nacimiento de Aneiro Yerson Morales Niño; y (v) copia del escrito de interposición de los recursos de reposición y apelación contra la Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014. A partir de esta documentación la UARIV no encontró que el menor de edad hubiera sido asesinado con ocasión del conflicto armado. Explicó que, a su juicio, no obraba en el expediente “(...) denuncia del hecho declarado ante autoridad competente como: GAULA (del ejército o la Armada en zona rural y de la policía en zona urbana); Comisaría

²² Ibidem, págs.4-5

²³ Folios 27-29, cuaderno principal.

²⁴ Copia de esa Resolución. Folio 29, cuaderno principal. Al respecto, el parágrafo 2 del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 establece: “Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad”.

²⁵ Folio 42, cuaderno principal.

²⁶ Folios 30-35, cuaderno principal.

de Policía, Inspección de policía o ante las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía General de la Nación (URIS)”²⁷. Por ende, la UARIV advirtió que no tenía elementos para asegurar la ocurrencia del hecho victimizante del homicidio. Para reforzar su postura, la entidad argumentó que, según los datos con los que cuenta, desde el año 1993, la tasa de homicidio en el departamento del Casanare superó el promedio nacional, situación que se tornó crítica durante los años 1998, 2011 y 2004. A partir del año 2004, esta tasa registró un decrecimiento importante, aunque era una de las más altas del país. Esto, no solo a raíz de la presencia de grupos armados al margen de la ley, sino también de bandas delincuenciales asociadas a las dinámicas del narcotráfico²⁸. Con fundamento en estas aseveraciones, la entidad confirmó la Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014.

12. El 26 de septiembre de 2017, La Fiscalía Séptima Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Villavicencio –Unidad Especial de Justicia Transicional, informó a la señora Ana Julia Niño Aguilar que el cadáver de Aneiro Yerson Morales Niño había sido exhumado el 6 de septiembre de 2014. Los restos óseos recuperados fueron remitidos al laboratorio de identificación humana de Medicina Legal en Villavicencio, para la práctica de los análisis forenses de necropsia, antropología y odontología. Los resultados confirmaron la identidad del menor de edad y, por lo tanto, se le comunicó a la madre que le serían entregados en Paz de Ariporo, Casanare, el día 20 de octubre de 2017²⁹.

13. El 17 de octubre de 2017, el Fiscal 211 Seccional del Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas –GRUBE– citó a la familia del menor de edad a la diligencia de entrega de sus restos óseos. Esto, toda vez que esa seccional venía “*adelantando diligencias judiciales de entregas de cadáveres plenamente identificados a los familiares de aquellas personas que fueron víctimas directas del conflicto armado (...)*”³⁰. La diligencia debía llevarse a cabo en el auditorio de la Fiscalía General de la Nación, sede Villavicencio.

14. El día 20 de octubre de 2017, los restos de Aneiro Yerson Morales Niño fueron entregados a su madre, conforme a lo previsto. Del hecho se dejó “*acta de entrega de cadáver a familiares de víctima de desaparición forzada y homicidio*”³¹.

15. Entonces, el 9 de noviembre de 2017, Ana Julia Niño Aguilar le solicitó a la UARIV la revocatoria directa de las resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31

²⁷ Folio 32, cuaderno principal.

²⁸ Folio 34, cuaderno principal.

²⁹ Copia de comunicación del Fiscal Séptimo Delegado ante los Jueces Penales Especializados Unidad de Copias –Justicia Transicional. Folio 44, cuaderno principal.

³⁰ Copia de la comunicación del Fiscal 211 seccional del despacho 67– Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas— GRUBE, folio 45, cuaderno principal.

³¹ Copia del acta de entrega de cadáver a familiares de víctima de desaparición forzada y homicidio, suscrita por el Fiscal 211 Seccional de Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas— GRUBE. Folio 45, cuaderno principal.

de agosto de 2017³², pues consideró que su hijo, al ser menor de edad, claramente había sido víctima del conflicto armado y un victimario, como lo afirmó dicha entidad.

Particularmente, precisó que debía tomarse en cuenta la prevalencia constitucional de los derechos de los menores de edad sobre los de los demás individuos; específicamente, señaló que su hijo había sido reclutado ilegalmente y que la Fiscalía adelantaba una investigación por ese hecho. Así las cosas, solicitó la revocatoria directa de la resolución en mención –con fundamento en la causal de generación de un agravio injustificado, en los términos del numeral 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011³³–, y que se le concedieran, en consecuencia, *“los derechos y beneficios que la ley de víctimas establece para quienes somos víctimas del conflicto armado en nuestro país”*³⁴. A este respecto, la accionante afirmó no haber recibido respuesta.

16. El 6 de julio de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá inadmitió una demanda de nulidad y restablecimiento de derecho interpuesta por la señora Ana Julia Niño Aguilar³⁵ contra de las decisiones de la UARIV. Lo anterior, debido a que la demandante no presentó las constancias de notificación de los actos administrativos acusados junto con su solicitud, en especial, la determinación que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014³⁶. Además el juez señaló que, de la demanda, no se desprendían cargos claros y concisos a través de los cuales se pudiera realizar un estudio de legalidad de las resoluciones demandadas³⁷.

Finalmente, adujo que no se había aportado la constancia de agotamiento de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, la cual es un requisito de procedibilidad de las demandas en las que se formulan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho³⁸.

17. El 11 de julio de 2018, la accionante interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la decisión adoptada el 6 de julio de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá³⁹.

18. El 26 de octubre de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá no repuso el auto del 6 de julio de 2018⁴⁰. Esto, por cuanto la

³² Folios 36-37, cuaderno principal.

³³ Según la Ley 1437 de 2011: *“Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: // 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. // 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. // 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

³⁴ Folio 36, cuaderno principal.

³⁵ Folios 79-81, cuaderno principal.

³⁶ Folio 80, cuaderno principal.

³⁷ Folio 81, cuaderno principal.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Folio 82, cuaderno principal, según consta en el auto de 26 de octubre del 2018, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

⁴⁰ Folios 82-85, cuaderno principal.

demandante no explicó por qué el acto administrativo atacado vulneraba las normas del Derecho Internacional⁴¹. Además, a juicio del juez, el asunto objeto de análisis era susceptible de conciliación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, y este requisito no se había cumplido⁴².

19. El 5 de abril de 2019⁴³, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá rechazó el recurso de apelación contra aquel, bajo el argumento de que ese recurso no procede contra las providencias que inadmiten la demanda⁴⁴.

20. El 8 de noviembre de 2019⁴⁵, a raíz de los anteriores hechos, la señora Ana Julia Niño Aguilar y otros familiares de Aneiro Yerson Morales Niño interpusieron acción de tutela en contra de la UARIV, por la presunta vulneración de sus derechos a *“la dignidad humana, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial ante la no inclusión en el RUV”*⁴⁶.

En su escrito trajeron a colación, en primer lugar, algunas providencias de la Corte Constitucional que sostienen que los niños, niñas y adolescentes están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados, tanto como civiles afectados por las hostilidades, como por ser sujetos vinculados a ellas. Además, precisaron que *“(…) el fenómeno de reclutamiento ilícito de menores [de edad] tiene lugar en el ámbito del conflicto armado interno e involucra un catálogo de derechos cuya afectación es lo común en un escenario de violencia y confrontación armada, por contraposición a la protección especial que sobre tales derechos prohíja el artículo 44 de la Constitución”*⁴⁷.

En ese sentido, a juicio de los accionantes, las conductas punibles que fueron cometidas contra Aneiro Yerson Morales Niño en un contexto de conflicto armado, vulneraron sus derechos prevalentes a tener una familia y a no ser separado de ella, a la integridad física y a la vida. Por esta razón, afirmaron que, en la Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, la UARIV realizó un análisis contrario a la jurisprudencia constitucional, al derecho internacional y al deber del Estado de proteger los derechos prevalentes de los menores de edad.

⁴¹ Folio 84, ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Artículo 243 de la Ley 1437 de 2011: *“Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: // 1. El que rechace la demanda. // 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite. // 3. El que ponga fin al proceso. // 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público. // 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios. // 6. El que decreta las nulidades procesales. // 7. El que niega la intervención de terceros. // 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas. // 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente. // Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia. // El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo. // PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”*.

⁴⁵ Folios 1-8, cuaderno principal.

⁴⁶ Folio 1, cuaderno principal.

⁴⁷ Sentencia C-541 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo.

Seguidamente, describieron la jurisprudencia relacionada con la manera en que la no inclusión en el RUV afecta los derechos fundamentales de las personas afectadas, al mínimo vital, a la unidad familiar, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, entre otros⁴⁸. Asimismo, mencionaron otras providencias que establecen que la acción de tutela es procedente cuando la satisfacción de los derechos de la población víctima del conflicto armado depende de su inclusión en el RUV⁴⁹. Finalmente señalaron que, de acuerdo con lo dicho por la Corte, la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición, lo cual se hace efectivo mediante la indemnización, entre otros mecanismos⁵⁰.

Con fundamento en estas premisas, los peticionarios solicitaron que: (i) se tutelaran sus derechos como víctimas del conflicto armado; (ii) se ordenara a la UARIV incluir a la familia de Aneiro Yerson Morales Niño en el RUV; y (iii) que la entidad otorgara la indemnización integral de que trata el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, particularmente, 40 SMLMV por el hecho victimizante de homicidio y 30 SMLMV por el hecho victimizante del reclutamiento forzado, distribuidos entre la madre, abuela, hermanos, cuñados y sobrinos del niño⁵¹.

B. Actuación procesal

Mediante auto del 12 de noviembre de 2019⁵², el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal admitió la acción de tutela. También ordenó notificar personalmente al Director General de la UARIV y al Procurador 182 Judicial I delegado, como agente del Ministerio Público ante el despacho. Asimismo, ordenó comunicar la demanda y anexos, al representante de la Defensoría del Pueblo, Regional Casanare.

Respuesta de la UARIV

Mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2019⁵³, la UARIV solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela de la referencia. Para argumentar su petición aclaró que los accionantes no están incluidos en el RUV por el hecho victimizante del homicidio, porque mediante la Resolución 2014-No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014, la entidad resolvió no considerar al menor de edad Aneiro Yerson Morales como víctima directa del conflicto armado. Una decisión que fue confirmada luego de que la señora Ana Julia Niño

⁴⁸ Sentencias T-517 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-067 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴⁹ Al respecto, ver las sentencias T-301 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; y T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁰ Sentencia T-083 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵¹ Recuérdese que los accionantes son: Ana Julia Niño Aguilar (madre); Filadelfo Morales Niño (hermano); Rodrigo Alberto Morales Niño (hermano); Yaimi Yuliset Morales Niño (hermana); Leonardo Arvey Morales Niño (hermano); Ana Karina Morales Niño (hermana); Yerson David Morales Niño (hermano); Ana Inés Aguilar (abuela); Celida Consuelo Carreño Romero (cuñada); Diana Yuliedt Carreño Meta (cuñada); Esteban Andrés Morales Romero (sobrino); Maira Alejandra Morales Meta (sobrina); e Íngrid Julieth Morales Meta (sobrina).

⁵² Folio 49, cuaderno principal.

⁵³ Folios 55-57, cuaderno principal.

Morales interpusiera los recursos de reposición y apelación, y que, por lo tanto, se encuentra en firme.

Por lo anterior, y en atención al hecho de que los demás accionantes no habían elevado petición alguna previamente, la UARIV aseguró no haber vulnerado ningún derecho fundamental, pues la tutela no es el medio adecuado para definir la inclusión de víctimas en el RUV o reconocer el derecho a la medida indemnizatoria.

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

El 22 de noviembre de 2019⁵⁴, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal declaró (i) la falta de legitimación por activa de todos los accionantes, excepto de la señora Ana Julia Niño Aguilar; y (ii) la improcedencia de la acción de tutela. Primero observó que, salvo en el caso de la señora Ana Julia Niño Aguilar, ninguno de los accionantes acreditó de forma directa o tangencial vulneración alguna de sus derechos. No se evidenció ninguna acción u omisión de la entidad accionada que pudiera ocasionar alguna afectación a sus derechos⁵⁵.

Segundo, precisó que los hechos que dieron origen a las reclamaciones de carácter constitucional datan del 31 de agosto de 2017, mientras que la acción de tutela fue interpuesta el 8 de noviembre de 2019⁵⁶. Al haber transcurrido más de dos años entre uno y otro evento, el *a quo* dedujo que, o bien a la accionante le era indiferente acceder a la indemnización administrativa que la UARIV concede a quienes han sido víctimas del conflicto armado interno, o no existía una necesidad apremiante que la conminara a recurrir a la acción de tutela. Por ende, no encontró acreditado el requisito de inmediatez⁵⁷.

Por último, el juez advirtió que la pretensión de la tutelante era de carácter meramente económico, pues si bien solicitó ser reconocida como víctima, también buscaba que la entidad accionada le otorgara una indemnización administrativa por los presuntos hechos victimizantes de reclutamiento forzoso y homicidio. En consecuencia, concluyó que: (i) la solicitante debía acudir a las autoridades judiciales competentes si deseaba cuestionar la legalidad de las resoluciones emitidas por la UARIV; y (ii) si había recaudado nuevos elementos probatorios que soportaran su solicitud de inclusión en el RUV, podía presentar una nueva petición ante la entidad accionada para que evaluara de nuevo su caso. Lo anterior, debido a que el juez constitucional no contaba con la disponibilidad financiera para ordenar y/o disponer el pago de una indemnización administrativa y (iii) si la entidad accionada negaba de nuevo la solicitud de la señora Ana Julia Niño Aguilar, podía acudir a la jurisdicción

⁵⁴ Folios 62-65, cuaderno principal.

⁵⁵ Folios 61-62, cuaderno principal.

⁵⁶ Para este momento, los accionantes no habían aportado los documentos relacionados con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Ana Julia Niño Aguilar.

⁵⁷ Folio 62, cuaderno principal.

contencioso administrativa para hacer valer sus pretensiones. Finalmente, (iv) como la tutelante no demostró la existencia de una situación urgente o una amenaza que ameritara la intervención del juez constitucional, tampoco encontró acreditado el requisito de subsidiariedad⁵⁸.

Impugnación

El 28 de noviembre de 2019⁵⁹, los accionantes impugnaron la sentencia de primera instancia. En particular adujeron que, si bien la señora Ana Julia Niño Aguilar fue la única que acudió ante la UARIV, ella solicitó la inclusión en el RUV en nombre de todo el grupo familiar, por lo que *“a través de la resolución que se le expediera con ocasión al hecho victimizante denunciado, se esperaba que [ella] fuera favorable para solicitar (...) [así, la extensión de] sus efectos a todo el grupo familiar”*⁶⁰. Además, aclararon que la Fiscalía General de la Nación ya los reconocía como víctimas del conflicto armado interno, tal como constaba en los elementos probatorios aportados, que no fueron considerados por el *a quo*. Específicamente, aseguraron que *“(...) las investigaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación Seccional–Villavicencio y Medicina Legal de esta misma ciudad arrojaron que todos somos víctimas del conflicto armado”*⁶¹. Por consiguiente, sostuvieron que estaban legitimados en la causa por activa y debían ser inscritos en el RUV por los hechos victimizantes de reclutamiento forzado y homicidio en persona protegida.

Asimismo, hicieron alusión a su situación socioeconómica. Particularmente, afirmaron que la señora Ana Julia Niño Aguilar es madre cabeza de familia. Además, el grupo familiar en su conjunto fue afectado psicológicamente por la muerte del menor de edad en el contexto del conflicto armado interno. Por ello, de no ampararse sus derechos como víctimas, afirman que serían revictimizados. También hicieron hincapié en el hecho de que la Corte Constitucional flexibiliza el examen de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela, cuando los accionantes son sujetos de especial protección constitucional⁶².

Por otro lado, aclararon que, a pesar de su situación económica, buscaron ayuda de un profesional del derecho con el fin de interponer una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones que confirmaron la Resolución 2014-3877322 del 12 de febrero de 2014. Esta demanda fue inadmitida el 6 de julio de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo de Bogotá. Y aunque interpusieron los recursos de reposición y apelación, el 26 de octubre de 2018 ese juzgado no accedió al recurso de reposición y el 5 de abril de 2019 rechazó el recurso de apelación⁶³.

Finalmente, refutaron la inexistencia de una necesidad apremiante o urgente para interponer la acción de tutela, como lo concluyó el *a quo*, por lo que

⁵⁸ Folios 62-64, cuaderno principal.

⁵⁹ Folio 67, cuaderno principal.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Folio 67, cuaderno principal.

⁶² Folio 68, cuaderno principal.

⁶³ Folio 69, cuaderno principal.

solicitaron que se evaluara su situación, se analizará el material probatorio aportado y se ampararan sus derechos como víctimas del conflicto armado. En particular, reiteraron la necesidad de ser incluidos en el RUV, y solicitaron que se le ordenara a la UARIV otorgar la indemnización administrativa de que trata el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 por los hechos victimizantes de homicidio (40 SMLMV) y reclutamiento forzado (30 SMLMV)⁶⁴.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 12 de diciembre de 2019⁶⁵, el Tribunal Administrativo de Casanare confirmó la providencia apelada. Dicha autoridad judicial consideró que la única persona legitimada por activa en el asunto era la señora Ana Julia Niño Aguilar, en la medida en que la presunta vulneración de los derechos de los accionantes tuvo su origen en las decisiones adoptadas por la UARIV, que se tomaron exclusivamente con relación a la madre demandante. Por consiguiente, los actos administrativos enunciados resolvieron la situación particular y concreta de la señora Ana Julia Niño Aguilar, una circunstancia que no generó afectación o amenaza para los derechos de los demás tutelantes, pues esas determinaciones no se extendieron a ellos⁶⁶.

A su vez, con respecto a la aseveración de los solicitantes a cerca que la Fiscalía General de la Nación los reconoce como víctimas, señaló que los documentos aportados solo dan cuenta de la existencia de un proceso penal adelantado por la muerte de Aneiro Yerson Morales Niño, lo cual no puede equipararse al reconocimiento de los tutelantes como víctimas del conflicto armado. En todo caso, precisó que dichas pruebas no acreditaban la vulneración de sus derechos, sino que permitían cuestionar los fundamentos legales de los actos administrativos expedidos por la UARIV, lo que a su juicio no hace parte de la órbita del juez constitucional⁶⁷.

Con relación al requisito de inmediatez, adujo que, conforme a la Sentencia T-169 de 2019, debía evaluarse en conjunto el transcurso del tiempo con otros elementos que permitieran determinar las condiciones de debilidad, vulnerabilidad e indefensión del peticionario. En el caso concreto, el tribunal no observó que a la accionante le hubiera sido imposible acudir ante el juez de tutela una vez se expidieron las resoluciones de la UARIV que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales⁶⁸, por lo que confirmó la decisión del *a quo* en ese punto.

Finalmente, sobre el requisito de subsidiariedad, precisó que la accionante no dio cuenta de cuáles derechos consideraba realmente vulnerados. Por el contrario, para el fallador, la peticionaria cuestionó básicamente la legalidad de los actos administrativos expedidos por la UARIV; para lo cual, la peticionaria contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁶⁹.

⁶⁴ Folios 69-71, cuaderno principal.

⁶⁵ Folios 4-13, cuaderno 2.

⁶⁶ Folio 11, cuaderno 2.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Folios 11-12, cuaderno 2.

⁶⁹ Folio 12, cuaderno 2.

D. Actuaciones en el trámite de Revisión

Mediante auto del 2 de octubre de 2020 la Magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, en virtud de las competencias derivadas del artículo 170 del Código General del Proceso⁷⁰ y del Reglamento Interno de la Corporación⁷¹. Ofició a la Fiscalía General de la Nación para que enviara a la Corte un resumen del estado actual de la investigación por los delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida, cometidos contra Aneiro Yerson Morales Niño. También requirió a la Fiscalía 211 Seccional, de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Justicia Transicional –GRUBE, para que suministrara información sobre las diligencias judiciales que se adelantaron con relación a la identificación y análisis de los restos óseos del menor de edad. Asimismo, solicitó el aporte de mayores datos sobre las condiciones socioeconómicas de la señora Ana Julia Niño Aguilar, como mayores detalles sobre aspectos puntuales del proceso administrativo que adelantó la accionante ante la UARIV.

Respuesta de la Fiscalía Séptima Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado de Villavicencio

El 23 de octubre de 2020⁷², dicha Fiscalía remitió respuesta al auto de decreto de pruebas. Al respecto, informó que en dicha entidad se encuentra **activa** una investigación penal bajo radicado 175.450, en la que figura el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño como presunta víctima de los delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida.

Asimismo, anotó que, mediante Resolución del 26 de septiembre de 2017, se dispuso la entrega de los restos del niño a su familia, la cual fue llevada a cabo por la Fiscalía 211 Seccional, de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Justicia Transicional –GRUBE.

Respuesta de la señora Ana Julia Niño Aguilar

El 23 de octubre de 2020⁷³, la accionante respondió los interrogantes formulados por la Magistrada sustanciadora.

⁷⁰ Código General del Proceso. Artículo 170. Decreto y práctica de pruebas de oficio. “El juez deberá decretar pruebas de oficio, en las oportunidades probatorias del proceso y de los incidentes y antes de fallar, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia. Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes”.

⁷¹ Artículo 64. Pruebas en revisión de Tutelas. “Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General”.

⁷² Tal como consta en el correo electrónico que la entidad remitió, en respuesta al oficio OPT-A-1574-2020 de la Secretaría General de la Corte Constitucional, enviado el día 21 de octubre de 2020.

⁷³ Expediente T-7.826.409. NIÑO AGUILAR, Ana Julia. (mundoinnova@outlook.es). Buenas tardes, presentamos contestación a requerimiento en proceso de la Ref.T-7.826.409. Fecha de envío del mensaje: 23 de octubre de 2020 a las 16:34. Archivo adjunto: *Binder 1.pdf*. En adelante, “Respuesta al auto de decreto de pruebas”.

En relación con las condiciones socioeconómicas en las que vive, indicó que reside en Paz de Ariporo, Casanare, en una vivienda a nombre de su exesposo, fallecido. Señaló que prepara y vende alimentos, actividad por la que recibe \$720.000 pesos mensuales, aproximadamente⁷⁴. De otro lado, afirma que sus gastos mensuales son de \$250.000 y que no es propietaria de ningún bien mueble o inmueble⁷⁵. Actualmente, vive con su actual pareja, un hijo menor de edad y dos nietas⁷⁶ y tanto su pareja como su hijo le colaboran a cubrir algunos de sus gastos mensuales⁷⁷. Está afiliada al régimen contributivo de salud, como beneficiaria de su pareja⁷⁸.

Ahora bien, la tutelante recalcó que es víctima indirecta del homicidio de su hijo. Para argumentar su posición, citó jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado⁷⁹, mediante la cual estos altos Tribunales indicaron lo siguiente: (i) la Ley 1448 de 2011 no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de víctima, en la medida en que busca determinar su marco de aplicación, en relación con el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho ordenamiento⁸⁰; (ii) los niños son sujetos especiales de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado⁸¹. (iii) Por consiguiente, este último tiene obligaciones relacionadas con la promoción y la protección de los derechos de las víctimas de reclutamiento ilícito, como lo son los niños cuya participación en la guerra está proscrita debido a su edad y a su falta de madurez física y mental. Así las cosas, el Estado tiene el deber de reparar y restituir los derechos afectados por su victimización⁸².

Adicionalmente destacó que, en 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió una recomendación general sobre la erradicación del reclutamiento y la participación de niños en los conflictos armados⁸³. En dicho documento señala que *“pese a que la mayoría de los países miembros [de la Organización de Estados Americanos] establece en su legislación un mínimo de 18 años para el reclutamiento militar obligatorio, subsisten en este aspecto prácticas violatorias de los derechos humanos de los derechos humanos de los niños que la Comisión considera pura y simplemente situaciones similares a la esclavitud y de servidumbre forzada”*⁸⁴. Así, conforme al artículo 3° del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, el reclutamiento

⁷⁴ Ibidem, pág.4-5.

⁷⁵ Ibidem, pág.5.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem, pág.7.

⁷⁸ Respuesta al auto de decreto de pruebas, pág.4.

⁷⁹ Ibidem, págs.7-9. En particular, la accionante cita la Sentencia C-069 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y la Sentencia del 7 de julio de 2016 (42867) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Guillermo Sánchez Luque.

⁸⁰ Sentencia C-069 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P Guillermo Sánchez Luque. Sentencia con número de radicación: 200001-23-31-000-2009-00296-01 (42867).

⁸² Sentencia C-069 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸³ Respuesta al auto de decreto de pruebas, pág.9. La accionante cita el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999). Capítulo 6. *Recomendación sobre la erradicación del reclutamiento y la participación de niños en conflictos armados*. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6b.htm> URL 25/10/2020.

⁸⁴ Ibidem.

forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados es considerado una forma de esclavitud⁸⁵.

Sobre el proceso administrativo que adelantó ante la UARIV, la solicitante precisó que, al acercarse a la entidad con el fin de ser reconocida como víctima, no presentó ningún documento. Allí fue direccionada a la Fiscalía General de la Nación para que radicara una denuncia por los delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida. De esa forma, obtendría los elementos materiales probatorios suficientes para evidenciar el hecho victimizante. En el curso del proceso administrativo, aportó el formato de noticia criminal, en el que consta denuncia del homicidio cometido contra su hijo⁸⁶.

Finalmente, afirmó no haber recibido respuesta a la solicitud de revocatoria directa de las resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017, que interpuso el 9 de noviembre de 2017⁸⁷.

Respuesta de la Fiscalía 211 Seccional, de la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Justicia Transicional –GRUBE

El 27 de octubre de 2020⁸⁸, la entidad dio respuesta al interrogante planteado por la Magistrada sustanciadora.

Por un lado, aclaró que las diligencias de entrega digna del cadáver de Aneiro Yerson Morales Niño se llevaron a cabo con el apoyo de la Fiscalía Séptima Especializada de Compulsa de Copias de Villavicencio, de acuerdo con la solicitud que realizó mediante oficio No.359 del 6 de julio de 2007. Por lo tanto, precisó que la Fiscalía 211 no tenía a su cargo la investigación penal del presunto delito cometido contra el niño.

Posteriormente recordó que, conforme a la Resolución No.3481 de 2016 proferida por la Fiscalía General de la Nación, el Grupo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas tiene dentro de sus competencias: (i) disponer de todas las diligencias de exhumación que requiera

⁸⁵ Respuesta al auto de decreto de pruebas, pág.9. A este respecto, la accionante cita la sentencia del 26 de septiembre de 2006 (Caso *Vargas Areco vs. Paraguay*) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁸⁶ Respuesta al auto de decreto de pruebas, pág.9.

⁸⁷ Ibidem, pág.10.

⁸⁸ LUCERO MONROY, Luis Fernando (luis.lucero@fiscalia.gov.co). Expediente T-7.826.409 acción de tutela MAGISTRADA GLORIA ESTELLA ORTIZ DELGADO. Fecha de envío del mensaje: 27 de octubre de 2020 a las 18:06. Archivos adjuntos: *Corte Constitucional*, *Secretaría Aneiro Yerson Morales*; *Documentación.pdf*; *Genética.pdf*; *Oficio Víctima.pdf*; *Oficio.PDF*; *Perfil Demográfico Aneiro.doc*; *Registro civil de defunción.pdf*; *Acta de entrega digna de cadáver –Aneiro Yerson.doc*; *Análisis antropológico.doc*; *Certificado de defunción.pdf*. En adelante: “Respuesta al auto de decreto de pruebas”. A este respecto, debe aclararse que, conforme al artículo 8º del Decreto 806 de 2020, “[l]a notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación”. La Corte declaró exequible esta norma de manera condicionada, en el entendido de que el término de dos (2) días allí dispuesto empieza a contarse cuando se acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje de datos de que tratan tales disposiciones. En este caso, el Fiscal 211 del GRUBE, seccional Villavicencio, remitió a esta Corporación el formato de certificado de permanencia por comisión de servicios, en el que consta que, del 19 al 23 de octubre de 2020, estuvo en el cementerio de Mapiripán, Meta. Por consiguiente, indicó que tuvo acceso a su correo electrónico el lunes 26 de octubre de 2020.

cualquier despacho de la entidad; (ii) entregar los cadáveres de personas desaparecidas a sus familiares y demás seres queridos; (iii) prestar apoyo para la programación y realización de diligencias de exhumación a nivel nacional; y (iv) orientar la identificación de los cuerpos recuperados.

Por otro lado, anexó a su respuesta: (i) certificado de defunción de Aneiro Yerson Morales Niño; (ii) informes periciales forenses de antropología, genética y necropsia del cadáver de Aneiro Yerson Morales⁸⁹; (iii) el perfil demográfico del cuerpo del niño; (iv) oficio mediante el cual informa la plena identidad de este menor de edad; y (v) acta de entrega del cadáver.

De esta documentación se extrae la siguiente información: Aneiro Yerson Morales Niño murió el 20 de abril de 2003, a los 15 años de edad⁹⁰. Su cuerpo fue hallado en el cementerio Jardines de Paz, del municipio Paz de Ariporo, Casanare. Estos restos óseos fueron recuperados por un equipo de criminalística y remitidos a las instalaciones del Instituto Nacional de Medicina Legal⁹¹. Conforme al análisis pericial de genética, el cuerpo corresponde a Aneiro Yerson Morales Niño, hijo de Ana Julia Niño Aguilar⁹². En el cadáver se encuentran lesiones compatibles con *“mecanismo contundente de alta energía cinética, consistente con el impacto(s) y/o paso(s) de por lo menos dos (2) proyectiles de arma de fuego en: (1) cráneo y mandíbula y (2) fémur izquierdo y tibia izquierda”*⁹³. De igual forma, se presentan otras lesiones en (i) el húmero derecho; (ii) escápula izquierda y húmero izquierdo; (iii) cubito izquierdo y radio izquierdo; y (iv) fémur derecho. Sin embargo, no puede establecerse el mecanismo que las produjo⁹⁴. En el informe pericial forense de antropología, se recomienda al médico prosecutor resaltar a la autoridad la condición de menor de edad de Aneiro Yerson Morales Niño. Esto, debido a que –conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en conflictos armados–, *“se condena el hecho de que en las situaciones de conflicto armado los niños se conviertan en blanco”*⁹⁵. Finalmente, en el perfil demográfico del cadáver consta que la causa probable de su muerte fue un combate entre las autodefensas y grupos subversivos⁹⁶.

De lo anterior, el Instituto Nacional de Medicina Legal concluyó que el cadáver analizado *“se trata de un hombre adolescente quien falleció por trauma craneoencefálico a causa de heridas por proyectiles de arma de fuego en*

⁸⁹ Conforme a los documentos remitidos por el fiscal 211 del GRUBE, seccional Villavicencio, el informe pericial de antropología forense en cita fue expedido el 21 de octubre de 2015, la documentación de informe pericial fue remitida a la fiscal 35 seccional Unidad Segunda de Vida el 26 de abril de 2016 y, finalmente, el informe pericial de genética fue expedido el 2 de octubre de 2016.

⁹⁰ Registro civil de defunción, remitido como adjunto en la respuesta al auto de decreto de pruebas.

⁹¹ Informe pericial forense de antropología, pág.8, remitido como adjunto en la respuesta al auto de decreto de pruebas.

⁹² Informe pericial simplificado de genética, pág.2. Remitido como adjunto en la respuesta al auto de decreto de pruebas.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem, pág.9.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Perfil demográfico, *“Grupo al que se atribuyen los hechos/ narración hechos/ informante fosa”*. Remitido como adjunto en la respuesta al auto de decreto de pruebas.

circunstancias no aclaradas, pero se presume muerto en combate por el patrón de las lesiones. El cotejo genético indicó que se trata de hijo biológico de Ana Julia Niño Aguilar sin reporte de otro hijo desaparecido en igual contexto (...)”⁹⁷.

Respuesta de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV

El 30 de octubre de 2020⁹⁸, el doctor Vladimir Martín Ramos –representante judicial de la UARIV–, presentó algunos argumentos en defensa de la entidad, para que fueran valorados en sede de revisión.

Primero, señaló que, en relación con la valoración que realiza la UARIV para reconocer a alguien como víctima del conflicto armado, se agotan una serie de pasos de verificación interna de la información. Luego, se adopta una decisión conforme a la evaluación realizada, a partir de elementos **jurídicos, técnicos** y de **contexto** de los hechos victimizantes relacionados en la declaración⁹⁹. En cuanto a los elementos **jurídicos**, explicó que la entidad evalúa si el hecho está relacionado con el conflicto armado interno, el cual define como *“toda aquella situación que se enmarca en dinámicas propias de grupos armados colombianos, situación en la que se logra identificar que hay una infracción al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves a los derechos humanos”*¹⁰⁰. También, examina que el hecho victimizante tenga una relación de conexidad suficiente con el desarrollo del conflicto armado¹⁰¹ y, en el caso especial de desplazamiento forzado, estudia si puede identificarse una vulneración de derechos humanos como consecuencia de acciones violentas que hacen parte de las dinámicas propias del territorio colombiano¹⁰². Finalmente, observa si el hecho victimizante ocurrió luego del 1° de enero de 1985, y si el solicitante lo declaró a más tardar 4 años después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o de sus decretos reglamentarios, según sea aplicable¹⁰³.

Respecto de los elementos de **contexto**, por medio de fuentes institucionales y/o académicas, la entidad verifica las dinámicas y modo de operación de grupos armados en distintas zonas del país, así como el índice de riesgo de

⁹⁷ Remisión de documentación original de informe pericial por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal a la Fiscalía 35 Seccional Unidad de Vida, pág.3.

⁹⁸ Expediente T-7.826.409. OFICINA JURÍDICA (oficinajuridica@unidaddevictimas.gov.co). Expediente T-7.826.409. Fecha de envío de mensaje: 30 de octubre de 2020, a las 16:56. Tal como consta en el correo electrónico remitido por la entidad, por medio del cual dio respuesta al Oficio A-1577/2020. A este respecto, debe aclararse que, conforme al artículo 8° del Decreto 806 de 2020, “[l]a notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación”. La Corte declaró exequible esta norma de manera condicionada, en el entendido de que el término de dos (2) días allí dispuesto empezará a contarse cuando se presente el acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje de datos de que tratan tales disposiciones. En este caso, la entidad solicitó reenviar el auto de decreto de pruebas a los correos notificaciones.juridicaUARIV@unidaddevictimas.gov.co y yolanda.guerrero@unidaddevictimas.gov.co y acusó su recibo el día 29 de octubre de 2020.

⁹⁹ Oficio No.202011028654661, pág.2.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem, pág.3-4.

¹⁰³ Ibidem, págs.4-5.

victimización de la población en la época en que ocurren los hechos victimizantes descritos¹⁰⁴.

En cuanto a los elementos **técnicos** precisó que, a través de la Red Nacional de Información, la UARIV está en capacidad de contrastar la información suministrada por el declarante con los datos registrados en fuentes institucionales especializadas en cada uno de los hechos victimizantes. Además, cuenta con los elementos probatorios que aporta el declarante al diligenciar el Formato Único de Declaración. De esta manera, la documentación es tenida en cuenta como insumo en el proceso de valoración y en la adopción de la decisión. En relación con lo anterior, el señor Vladimir Martín Ramos advirtió que *“no existe tarifa probatoria en este sentido, pues la Unidad para las Víctimas valora cualquier prueba sumaria allegada con la declaración, una vez esta es tomada por el Ministerio Público”*¹⁰⁵.

Seguidamente, se refirió al proceso de valoración. Recordó que, conforme al artículo 2.2.2.3.16 del Decreto 1084 de 2015, los actos administrativos que niegan la inclusión en el RUV deben contener, como mínimo, dos requisitos: (i) la motivación suficiente por la cual se adoptó la decisión; y (ii) los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo¹⁰⁶.

Precisó que los criterios y lineamientos con base en los cuales la entidad adopta la decisión de inscripción o no en el RUV se encuentran compilados en el Manual de Criterios de Valoración¹⁰⁷. De igual modo, aclaró que este documento es de uso habitual y obligatorio por parte de un equipo de profesionales encargado del estudio de la inclusión en el RUV¹⁰⁸. Aunado a lo anterior, existe un proceso de fortalecimiento de la calidad de los procesos, que consiste en una verificación porcentual de las solicitudes que han sido revisadas por cada uno de los valoradores. De este modo, el líder de calidad asignado tiene la facultad de devolver aquellas declaraciones respecto de las cuales considere que no se ha efectuado un adecuado análisis y aplicación de los criterios¹⁰⁹, que son actualizados constantemente.

Descrito el proceso de valoración, el representante judicial de la entidad accionada se refirió a los elementos jurídicos, de contexto y técnicos, que la UARIV tiene en cuenta, en relación con el asunto concreto. Así, la entidad concluyó que *“para el caso de la señora Ana Julia Niño se observa un enfoque relacionado con las dinámicas del conflicto armado y sin embargo, al realizar una verificación del elemento jurídico en concordancia con la situación de contexto, no se logró determinar que los hechos descritos se relacionaran con*

¹⁰⁴ Ibidem, pág.5

¹⁰⁵ Ibidem, pág.6.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Dicho manual está debidamente publicado en la página web de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Disponible en: <https://www.unidadadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualdevaloracionv2.pdf>

¹⁰⁸ Oficio No.202011028654661, pág.6.

¹⁰⁹ Ibidem, pág.7.

las dinámicas propias del conflicto armado interno. Por esas razones, de cara a lo descrito en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no se consideró viable el reconocimiento de la señora Ana Julia Niño en el Registro Único de Víctimas”¹¹⁰. Adicionalmente aclaró que, si bien la accionante interpuso los recursos de reposición y apelación contra la decisión tomada, no aportó elementos fácticos que desvirtuaran las conclusiones de la entidad.

También explicó que, conforme al parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, como lo fue el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño, no son considerados víctimas¹¹¹. Por consiguiente, la UARIV no vulneró los derechos fundamentales de la señora Ana Julia Niño Aguilar¹¹², por lo que solicitó “*negar la protección del derecho fundamental a las víctimas y su Registro Único*”¹¹³.

Por otra parte, adjuntó el Oficio No.201811312301631 del 24 de julio de 2018, mediante el cual la UARIV resolvió la solicitud de revocatoria directa contra las Resoluciones 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017, interpuesta por la señora Ana Julia Niño Aguilar¹¹⁴. En dicho documento, la UARIV informa que valoró la posibilidad de incluir a la accionante en el RUV por el hecho victimizante de homicidio de Aneiro Yerson Morales Niño. Mediante la Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014, no reconoció este hecho victimizante y, por medio de las Resoluciones 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017, confirmó su decisión. Por lo anterior, concluyó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 01 de 1984¹¹⁵, la solicitud de revocatoria directa resultaba improcedente, pues según la norma en mención “[n]o podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”¹¹⁶.

¹¹⁰ Ibidem, pág.8.

¹¹¹ Ibidem, págs.8-10.

¹¹² Ibidem, pág.10.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Se advierte que este Oficio fue notificado personalmente a la accionante.

¹¹⁵ Si bien la entidad cita el Decreto 01 de 1984, la Ley aplicable para la fecha es la 1437 de 2011. Conforme a su artículo 93: “[l]os actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: // 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. // 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. // 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Asimismo, el artículo 94 de esta normativa indica: “La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial”.

Finalmente, el artículo 95 establece: “La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. // Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. // Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso (...)”.

¹¹⁶ Oficio No.201811312301631, respuesta a la solicitud de revocatoria directa contra Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014, Resolución 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y Resolución 201745900 del 31 de agosto de 2017. Pág.2.

Finalmente, la entidad accionada remitió el expediente correspondiente a la solicitud de inclusión en el RUV de la señora Ana Julia Niño Aguilar. A este respecto, además de la documentación que ya había recibido la Corte¹¹⁷ como se reseñó anteriormente, se encuentra el recurso de reposición mediante el cual la accionante atacó la resolución que negó su requerimiento. En este, la solicitante adjunta como pruebas del hecho victimizante de homicidio de Aneiro Yerson Morales Niño: (i) registro civil del menor de edad; (ii) comunicación de la Fiscalía 35 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Villavicencio – Unidad de Compulsa de Copias de Justicia Transicional, al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la que requiere efectuar toma de muestra de ADN de la señora Ana Julia Niño Aguilar para posterior cotejo con los restos óseos de su hijo; y (iii) formato único de noticia criminal, en el que figura que la peticionaria denunció el delito de homicidio cometido contra su hijo¹¹⁸.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, a través de esta Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento de los problemas jurídicos

2. De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, en primer lugar, esta Sala de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico relacionado con la procedencia de la acción de tutela:

- i. ¿La presente acción cumple los requisitos generales de procedencia de la tutela? ¿La acción de tutela procede para dejar sin efectos la resolución de la UARIV que negó la inclusión de los accionantes en el RUV?

Para responder a estas inquietudes preliminares, la Sala reiterará los elementos generales de procedibilidad de la acción de tutela y, en particular, aquellos relacionados con solicitudes de amparo contra actos administrativos. De superarse este análisis inicial, además, la sentencia deberá responder a partir de un análisis de fondo, las inquietudes que siguen:

- ii. ¿ La UARIV vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso administrativo y a la indemnización administrativa de los peticionarios, al desconocer la calidad de víctimas de los parientes y la madre de un menor de edad, quien fue aparentemente reclutado de manera forzosa y asesinado cuando aún era adolescente, bajo el argumento de que el joven era un victimario, no estaba cobijado por la exclusión prevista en el parágrafo

¹¹⁷ Adicionalmente, se encuentra la notificación por aviso de la Resolución No.2014-387322R del 2017, la cual estuvo fijada del 18 de agosto de 2017 hasta el día 25 del mismo mes.

¹¹⁸ Recurso de reposición, págs.9-10.

2 del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y respecto de lo sucedido no se acreditó el vínculo de los hechos con el conflicto armado interno?

iii. ¿Los accionantes son *víctimas indirectas* de daños por los hechos victimizantes de reclutamiento ilícito y homicidio de grupos de autodefensa?

En el evento en que proceda el análisis material, la Sala revisará: (i) el concepto de víctima contemplado en la Ley 1448 de 2011; (ii) explicará el tratamiento jurídico del reclutamiento ilícito de menores de edad, tanto a nivel internacional como nacional; y (iii) resumirá las principales reglas en materia del derecho de inclusión en el RUV. Por último y con fundamento en tales consideraciones, la Sala estudiará el asunto objeto de análisis y presentará una solución, a la controversia planteada.

Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Consideraciones preliminares

Reglas generales de la procedencia excepcional de tutela contra actos administrativos expedidos por la UARIV en relación con el Registro Único de Víctimas. Reiteración de jurisprudencia¹¹⁹

3. El artículo 86¹²⁰ de la Constitución –refrendado por las normas procesales de la tutela¹²¹– establece que esta acción constitucional procede como un mecanismo para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de las personas ante los jueces, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad. Sin embargo, la misma regla constitucional establece un claro límite a la procedencia de la acción, al señalar que solo será admisible cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la tutela sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio judicial no sea adecuado o idóneo.

A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado en repetidas ocasiones, que el amparo constitucional no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo o paralelo a los procedimientos judiciales pertinentes. Ante la existencia de estos, el amparo solo se torna procedente cuando dichas vías sean ineficaces, inexistentes o se configure un perjuicio irremediable¹²². En relación

¹¹⁹ Este acápite es reiteración de la Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁰ Constitución Política, art.86 (parcial). “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...) Esta acción 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*”.

¹²¹ Decreto 2591 de 1991. Artículo 5. “*Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito*”.

¹²² Ver entre otras, la Sentencia T-788 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

con este último aspecto, es importante anotar que dicho perjuicio se configura cuando existe riesgo de que un derecho constitucional fundamental sufra un grave menoscabo. En ese sentido, el riesgo de daño debe ser inminente, grave y requerir medidas urgentes e impostergables. La gravedad de los hechos ha de ser tal que implique una adecuada y pronta medida de protección.

4. El amparo constitucional es procedente cuando los actores no cuenten con un mecanismo ordinario de protección. Sin embargo, este Tribunal también ha sostenido que procede aun en aquellos eventos en que exista otro medio de defensa judicial¹²³ cuando: (i) si bien este fue dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia, escenario en el cual el amparo procede como mecanismo definitivo; o, (ii) no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, circunstancia en la que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios de defensa judicial, en cada caso debe valorarse su idoneidad para determinar si tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y debe efectuarse sin perder de vista que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Así, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción de tutela procede de manera definitiva¹²⁴.

5. Con todo, como lo recordó la **Sentencia T-290 de 2016**¹²⁵ al resolver una tutela interpuesta contra la UARIV por una persona a la que le fue negada la inclusión en el RUV, cuando la vulneración proviene de un acto administrativo, por regla general, la acción de tutela no procede porque la jurisdicción constitucional no puede suplantar la vía judicial ordinaria pues para ello existen instrumentos judiciales, como los medios de control ante la jurisdicción administrativa. Sin embargo, esta Corporación también ha señalado que, debido al particular estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la población víctima del conflicto armado interno, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, cuando su satisfacción dependa de la inclusión en el RUV¹²⁶. En tal virtud, resulta imperativo verificar si sus reclamos, como personas que merecen especial protección constitucional, puede ser tramitado y decidido de forma adecuada por vía ordinaria, o si, por su situación particular, no puede acudir a dicha instancia.

Flexibilidad en el examen de procedibilidad en el caso de sujetos de especial protección constitucional que buscan su inscripción en el RUV

6. Como se advirtió específicamente en los casos de personas que solicitan ser incluidas en el RUV, la idoneidad del mecanismo judicial o el perjuicio

¹²³ Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁴ Sentencia T-246 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹²⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-006 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; T-692 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-573 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

irremediable se valora en relación con su particular estado de vulnerabilidad. Así, la Corte ha determinado que el examen de estos supuestos es más flexible, ya que su condición amerita un tratamiento diferencial positivo. En este sentido, una de las maneras en las que una persona se puede encontrar en estado de debilidad manifiesta ocurre cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional¹²⁷.

7. De hecho, en el caso de las víctimas del conflicto armado interno, como lo reconoció la **Sentencia T-211 de 2019**¹²⁸, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser estudiado en forma flexible¹²⁹, en relación con su condición de sujetos de especial protección constitucional¹³⁰. Lo que no implica “que las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos”, sino 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”¹³¹, por lo que puede ser desproporcionado exigirle a una víctima el uso de los mecanismos judiciales en sede contencioso administrativa y, bajo ese fundamento, declarar la improcedencia de la acción de tutela¹³².

La providencia en mención también recordó que, como la mayoría de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa deben interponerse mediante apoderado judicial, ello marca una diferencia entre la idoneidad de los recursos ante la jurisdicción contenciosa y la acción de tutela¹³³, dado que como el amparo se puede presentar a nombre propio y sin

¹²⁷ Sobre este particular, la Corte ha dicho que: “el amparo reforzado de los sujetos de especial protección constitucional, parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente. Así la Constitución Política en su artículo 13 establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores, y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”. (Sentencia T-736 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹²⁸ M.P. Cristina Pardo Schelesinger.

¹²⁹ Ver también las sentencias: T-517 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-692 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-006 de 2014, Mauricio González Cuervo; T-556 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-290 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-290 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-584 de 2017, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-301 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹³⁰ Ver las sentencias T-188 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-462 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-364 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo; y T-404 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹³¹ Ver sentencia T-404 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹³² 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 y T-584 de 2017, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, en las que esta Corporación ha sido enfática al advertir que tratándose de víctimas de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

¹³³ Ver Sentencia T-376 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

asesoría legal, en ocasiones la rigurosidad ante el juez contencioso administrativo podría tornarse desproporcionada para las víctimas del conflicto armado interno.

Esta diversidad de situaciones amerita que el juez de tutela, en tales casos, brinde un tratamiento diferencial al accionante y verifique si tiene la posibilidad de ejercer el medio de defensa, en igualdad de condiciones al común de la sociedad¹³⁴. De esa valoración dependerá la satisfacción del requisito de subsidiariedad en cada circunstancia.

Análisis de procedencia en el caso *sub examine*

Legitimación en la causa por activa

8. En el presente caso, la Sala debe analizar si todo el grupo familiar del niño Aneiro Yerson Morales (compuesto por su madre, hermanos, cuñadas, sobrinos y abuela) está **legitimado en la causa por activa** para interponer la presente acción de tutela, aun si los actos administrativos proferidos por la UARIV, que son objeto de reproche en esta acción, resolvieron únicamente la situación concreta de la señora Ana Julia Niño Aguilar.

A este respecto, es preciso recordar que, conforme al artículo 86 de la Carta, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces, para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de un particular, en ciertos casos. A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, al establecer que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; o (iv) mediante agente oficioso.

En consecuencia, se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que se acrediten las siguientes condiciones: (i) que la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, que considera vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una entidad pública o un particular.

9. En el caso objeto de estudio, está demostrado que la señora Ana Julia Niño Aguilar se encuentra *legitimada en la causa por activa* para formular la acción de tutela de la referencia. En primer lugar, porque actúa a nombre propio para defender los derechos fundamentales que considera vulnerados, como se anuncia en el escrito de tutela. En segundo lugar, porque la UARIV, al proferir la Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014 y los actos administrativos que confirmaron la decisión, resolvió la situación propuesta exclusivamente por la peticionaria. De manera tal que la negativa de la entidad y su presunto desconocimiento de los derechos al debido proceso, a la dignidad

¹³⁴ Sentencias T-662 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-527 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

humana y a la indemnización administrativa de la madre, por no reconocer su presunta calidad de víctima por el reclutamiento y muerte de su hijo es una afectación que solo se predica de la demandante y sus exigencias puntuales ante la UARIV.

De este modo, en lo que concierne a los demás familiares que interponen la tutela, no es posible deducir, de una parte, que la accionante los representa y, de la otra, que la entidad vulneró o amenazó alguno de sus derechos fundamentales. En primer lugar, la señora Ana Julia Aguilar Niño acudió ante la entidad accionada a título personal, sin haber aportado documentos que acreditaran el parentesco entre los demás accionantes y el joven Aneiro Yerson Morales Niño.

Segundo, al interponer el amparo constitucional, cada uno de los solicitantes acreditó su relación con la víctima directa¹³⁵. Sin embargo, el análisis de este requisito de procedencia debe tomar como punto de partida el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que establece que “[t]ambién son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.” Desde esta perspectiva, la única persona que comparte el primer grado de consanguinidad con Aneiro Yerson Morales Niño es la señora Ana Julia Niño Aguilar y, por ende, es la única legitimada en la causa por activa. Ahora bien, la **Sentencia C-052 de 2012**¹³⁶ declaró condicionalmente exequible el inciso en cita, “*en el entendido de que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero*¹³⁷ *de dicho artículo*”. En este sentido, si los demás familiares de la víctima directa consideran haber sufrido un daño 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, deberán acudir ante la UARIV con las pruebas que acrediten dicho daño.

En suma, la acción de tutela sólo es procedente respecto de la madre del joven Aneiro Yerson Morales Niño, la señora Ana Julia Niño Aguilar.

Legitimación en la causa por pasiva¹³⁸

¹³⁵ Para ello, aportaron sus registros civiles correspondientes. Folios 10-20, cuaderno principal.

¹³⁶ M.P Nilson Pinilla Pinilla.

¹³⁷ Esto es, “[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”.

¹³⁸ Apartado sustentado en las consideraciones de las Sentencias T-279 de 2018 y T-092 de 2019, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

10. La legitimación en la causa por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción, para responder eventualmente por la vulneración o amenaza de un derecho fundamental¹³⁹. A juicio de la Corte, *“refleja la calidad subjetiva de la parte demandada en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso, la misma, en principio, no se predica del funcionario que comparece o es citado al proceso, sino de la entidad accionada, quien finalmente será la llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, en caso de que haya lugar a ello”*¹⁴⁰. Según los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de cualquier autoridad que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.

11. En el expediente de la referencia, la acción de tutela se dirige contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. Se trata de una entidad pública de origen legal, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁴¹, a la que se acusa vulnerar derechos fundamentales a partir de decisiones adoptadas por esa misma entidad, de manera tal que se encuentra legitimada en la causa por pasiva en este proceso.

Inmediatez¹⁴²

12. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene un término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un tiempo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador, en la medida en que la finalidad de la acción constitucional es lograr la protección urgente de un derecho constitucional fundamental y conjurar situaciones que requieren de la inmediata intervención del juez constitucional.

El requisito de inmediatez pretende entonces que exista *“una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho (...) vulnerador de los derechos fundamentales”*¹⁴³, de manera que se preserve la naturaleza de la acción de tutela, concebida como un remedio de aplicación urgente ante una situación que demanda la protección efectiva y actual de los derechos invocados¹⁴⁴.

Por ello se entiende que, en los casos en los que el accionante interpone la acción de tutela mucho tiempo después del hecho u omisión que genera la vulneración a sus derechos fundamentales, se desvirtúa su carácter urgente y se altera la posibilidad de que el juez constitucional tome una decisión que contenga la

¹³⁹ Sentencias T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-416 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁴⁰ Sentencia T-416 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁴¹ Ley 1448 de 2011. Artículo 166. *De la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. Créase la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

¹⁴² Este apartado es reiteración parcial de la Sentencia T-426 del 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴³ Sentencia SU-241 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁴ Sentencia T-091 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

situación presuntamente vulneradora de sus derechos fundamentales¹⁴⁵. Desde esta perspectiva, la satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada proceso en concreto.

13. En el presente caso, mediante Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014¹⁴⁶, la UARIV negó a la accionante Ana Julia Niño Aguilar su inclusión en el RUV. La tutelante por su parte, interpuso los recursos de reposición y apelación contra esa decisión. El 6 de julio y el 31 de agosto de 2017¹⁴⁷, respectivamente, la entidad confirmó dicho acto administrativo. Posteriormente, la señora Ana Julia interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la decisión en firme de esa entidad, pero el 6 de julio de 2018¹⁴⁸, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá inadmitió la demanda. La solicitante interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación¹⁴⁹ contra esa providencia, y el 26 de octubre de 2018 el juez no repuso el auto proferido¹⁵⁰ y, finalmente, el 5 de abril de 2019¹⁵¹ rechazó el recurso de apelación.

Agotadas las actuaciones en sede administrativa y judicial, la señora Ana Julia Niño Aguilar interpuso acción de tutela el 8 de noviembre de 2019¹⁵², es decir, 7 meses después de haber sido notificada de la última decisión proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá.

14. En atención a las consideraciones expuestas, la Sala considera que el presupuesto de inmediatez está acreditado. Si bien la decisión que se cuestiona fue proferida en 2014, la accionante no acudió a la acción de tutela en el 2019 por ausencia de diligencia o desidia en la gestión de sus derechos, sino que lo hizo después de haber interpuesto los recursos ordinarios que tenía a su disposición para controvertir los actos administrativos de la UARIV que negaron su solicitud de ser incluida en el RUV. Dicho de otro modo, el tiempo transcurrido entre la última decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá –que negó la pretensión de la accionante de anular los actos administrativos proferidos por la UARIV– y la interposición de la acción de tutela es razonable, y da cuenta del interés y la diligencia de la accionante para controvertir la decisión administrativa que estima violatoria de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad¹⁵³

¹⁴⁵ Sentencia SU-108 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁶ Cuaderno principal, folios 23-26.

¹⁴⁷ Ibidem, folios 27-35.

¹⁴⁸ Ibidem, folios 79-81.

¹⁴⁹ Ibidem, folio 82. Según consta en el auto de 26 de octubre del 2018, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem, folios 76-77.

¹⁵² Ibidem, folio 47.

¹⁵³ Consideraciones tomadas de la Sentencia T-444 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, reiterada en la Sentencia T-426 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

15. El inciso 4 del artículo 86 de la Constitución Política establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela así: “[E]sta acción sólo 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”.

Esta norma determina entonces que, si hay otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos y no a la acción de tutela. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional¹⁵⁴ al afirmar que, cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos fundamentales, no puede desconocer las acciones judiciales ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico.

La inobservancia de tal principio es causal de improcedencia de la tutela, a la luz de lo dispuesto en el artículo 86 superior y el numeral 1° del artículo 6° del Decreto Ley 2591 de 1991¹⁵⁵. Y si el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede decidir el fondo del asunto planteado.

16. Sin embargo, como ya se mencionó, en virtud de lo establecido en las mismas normas referidas, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita: (i) que este no es idóneo ni eficaz, o (ii) que “*siendo apto para conseguir la protección*” en cualquier caso existe la inminencia de un perjuicio irremediable¹⁵⁶.

Ahora bien, en el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Un medio judicial es apto y excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado¹⁵⁷. Por el contrario, no es idóneo cuando no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión constitucional¹⁵⁸. En caso de que no ofrezca una protección completa y eficaz, el juez puede asumir el conocimiento del amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Ver las sentencias T-091 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-541 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

¹⁵⁵ “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante (...) Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

¹⁵⁶ Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

¹⁵⁷ Ver las sentencias T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-373 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁵⁸ Ver entre otras las sentencias T-375 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-091 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido; T-471 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz; T-230 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵⁹ En este caso, se cita la Sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Con respecto al segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable se presenta “*cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.*”¹⁶⁰ De esta forma, sus características esenciales exigen que el daño debe ser **inminente**, es decir, que esté por suceder y no sea una mera expectativa ante un posible perjuicio, aunque el detrimento en los derechos aún no esté consumado. Segundo, las medidas necesarias para evitar la ocurrencia del perjuicio deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño grave. Finalmente, se exige que la acción de tutela sea **impostergable**, para que las actuaciones de las autoridades públicas o particulares del caso respectivo sean eficaces y puedan asegurar la debida y cabal protección de los derechos fundamentales comprometidos.

17. En las circunstancias que propone esta tutela, se tiene que la señora Ana Julia Niño Aguilar realizó las siguientes acciones en sede administrativa: (i) solicitó ante la UARIV su inclusión en el RUV por el hecho victimizante de homicidio; (ii) interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, mediante la cual la entidad accionada negó sus pretensiones; y (iii) requirió la revocatoria directa de los actos administrativos que denegaron su solicitud.

Además, en sede judicial, propuso el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que negó su inclusión en el RUV, pero su demanda, presentada incluso mediante apoderado, fue inadmitida y los recursos que siguieron en contra de esa determinación fueron denegados.

De este modo, la Sala encuentra que la demandante utilizó todos los mecanismos de defensa que tenía a su disposición para intentar controvertir los actos administrativos que a su juicio vulneraron sus derechos fundamentales y la mantienen ajena a la posibilidad de ser incluida en el RUV.

18. Con todo, de manera hipotética, alguien podría alegar que la peticionaria cuenta aún con la acción de reparación directa, que de acuerdo con el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 tiene como fin que el Estado repare el daño antijurídico producido por la acción u omisión de sus agentes. Sin embargo, desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales que invoca la demandante y de su expectativa de reconocimiento de los derechos como víctima del conflicto armado, se trata de un mecanismo que, por la complejidad del proceso y de la congestión de la justicia contencioso administrativa, es demorado y su objetivo no es incluir a las víctimas en el RUV. De hecho, ese registro, aunque es una herramienta de carácter técnico que no otorga en sí la calidad de víctima¹⁶¹, sí contribuye al goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición de quienes

¹⁶⁰ En este caso, se citó la Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁶¹ Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schelesinger

alegan esa condición¹⁶², en la medida en que les da el acceso a las personas a una oferta institucional concreta, específica y distintiva, dirigida a la protección de los derechos de quienes se han visto afectados por el conflicto armado interno.

A este respecto, es pertinente recordar que el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 contempla el derecho de las víctimas a “(...) *ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido*”. Además, el artículo 28 enuncia como derechos de las víctimas: (i) acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario; (ii) solicitar y recibir atención humanitaria, (iii) acceder a la reparación administrativa, entre otros derechos¹⁶³.

19. La acción de reparación directa no está destinada a garantizar el acceso al RUV de la peticionaria o a controvertir las decisiones de la UARIV, por cuanto es una acción “*tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado (...) que excluye de entrada el acto administrativo*”¹⁶⁴. Desde esa perspectiva, es una opción judicial insuficiente para proteger los derechos diferenciados que la actora reivindica en su calidad de víctima, con la pretensión de inclusión en el RUV; se trata de una acción que no es idónea para proteger integralmente los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

20. Por último, como se precisó previamente, en los casos de las personas que solicitan ser incluidas en el RUV por su condición de víctimas del conflicto

¹⁶² Artículo 1°. “La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

¹⁶³ Artículo 28. “DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

1. Derecho a la verdad, justicia y reparación.
2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.
3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.
4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.
5. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.
6. Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.
7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.
8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.
9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley.
10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley.
11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.
12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia

¹⁶⁴ Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Tomo III, pág. 211. Citado en la Sentencia C-644 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Dice la sentencia: “La acción de reparación directa es una herramienta ‘(...) tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado (...) que excluyen de entrada el acto administrativo”

armado, la idoneidad del mecanismo judicial se valora en cada caso concreto y de manera flexible, con fundamento en las condiciones particulares del solicitante. En el presente caso, la accionante resulta ser una trabajadora independiente, que se gana la vida preparando y vendiendo alimentos. Según el acervo probatorio, recibe como ingreso mensual menos del salario mínimo, no posee bienes a su nombre, y para su manutención, recibe ayuda de parte de su pareja e hijo para cubrir sus gastos. Además tiene bajo su cargo un hijo menor de edad.

Aunado a lo anterior, de las pruebas recabadas en el expediente se desprende a su vez, que es una persona que ha intentado por diversas vías jurídicas evidenciar su situación, optando por las instancias administrativas y también por las judiciales, de una manera activa, pero sin ningún resultado definitivo. De hecho, desde el 2010 denunció los delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida cometidos contra el joven Aneiro Morales Niño, y en ese mismo año, solicitó ser reconocida como víctima. Al respecto, una década después, el proceso penal de la referencia aún se encuentra en la fase de investigación preliminar y la solicitante no ha sido incluida en el RUV.

Sobre esa base, exigirle a la demandante el inicio de un nuevo proceso contencioso administrativo a partir de una nueva petición sobre los mismos hechos, –como único camino conducente para movilizar a la jurisdicción contencioso administrativa, ante la superación actual del término para impugnar por esa vía los actos administrativos enunciados–, o el ejercicio de la acción de reparación directa, que como vimos no es un mecanismo idóneo, sería desproporcionado para una peticionaria que intentó agotar todos los mecanismos de defensa judicial con los que contaba para lograr la inclusión en el RUV y el reconocimiento de su condición de víctima.

21. En mérito de lo expuesto, la Sala considera en esta oportunidad que la acción de tutela debe proceder como mecanismo definitivo, debido a que la solicitante agotó todos los medios judiciales idóneos que tenía a su disposición para el efecto, en aras de buscar la protección de sus derechos al debido proceso administrativo, a la dignidad humana y a la indemnización administrativa.

Por lo tanto, la Sala entrará a resolver de fondo la controversia constitucional planteada por la señora Ana Julia Niño Aguilar en el trámite de revisión de la referencia y a determinar si existe o no una violación a sus derechos fundamentales.

El concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Reiteración de jurisprudencia¹⁶⁵

22. La Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico general que consagra la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la reparación integral¹⁶⁶. Con el objetivo de establecer límites

¹⁶⁵ Este acápite es reiteración de la Sentencia T-418 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶⁶ Sentencia SU-254 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

razonables que permitan su aplicación¹⁶⁷, el artículo 3º de esa preceptiva define el universo de víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas¹⁶⁸.

Ahora bien, en la **Sentencia C-069 de 2016**¹⁶⁹, la Corte Constitucional señaló que dicho artículo no define la condición fáctica de la víctima, sino que incorpora un concepto operativo que es útil para determinar el ámbito de aplicación de la Ley 1448 de 2011, en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella. En otras palabras, lo que hace la Ley 1448 de 2011 no es definir quién es víctima, sino en el contexto de la ley, determinar aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que prevé¹⁷⁰.

Concretamente, el inciso 1 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas 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** a partir del 1 de enero de 1985. Su inciso segundo, además, especifica que también lo son “(...) *el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*”. A falta de estas, lo serán quienes se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. En razón a que este inciso no contiene ninguna precisión en torno a las características de los hechos victimizantes, éstas son las mismas establecidas en el inciso primero, tanto en lo relativo a la fecha de su ocurrencia, como al tipo de infracción perpetrada y al hecho de haber sucedido con ocasión del conflicto armado interno¹⁷¹. De igual modo, esa disposición normativa consagra en su parágrafo 3º, que la definición de víctimas establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos atribuibles a la *delincuencia común*.

23. Con todo, para la comprensión adecuada de esta definición legal, este Tribunal ha sostenido que la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*” contenida en la citada norma jurídica, debe entenderse en sentido amplio¹⁷², como una noción que cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto de confrontación armada. Un punto de vista reiterado en la **Sentencia**

¹⁶⁷ Ver, entre otras, la Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; y la Sentencia C-069 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁶⁸ 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*”

¹⁶⁹ Sentencia C-069 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁷⁰ Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷¹ Esta interpretación fue desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁷² 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.

C-253A de 2012¹⁷³, que declaró la exequibilidad del ya citado párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011¹⁷⁴.

24. En efecto, quienes formularon la acción pública de inconstitucionalidad analizada en la referida sentencia afirmaron que la expresión “*delincuencia común*” contenida en ese precepto, era excesivamente indeterminada y por ende, 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*”¹⁷⁵.

En relación con dicho cargo, esta Corporación determinó que la interpretación de la noción “*delincuencia común*” debía hacerse por oposición al concepto operativo de “*víctima*”¹⁷⁶, contenido en el inciso primero del artículo 3º de la referida norma legal¹⁷⁷. Así, estableció como elementos característicos de la definición de *víctima*, el que los hechos victimizantes: (i) hayan ocurrido a partir del 1º 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.

Es por ello que deben entenderse incluidas en la noción de “*delincuencia común*” del párrafo 3º aquellas “*conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno*”¹⁷⁸ (subrayas fuera del original).

Ahora bien, con la idea de precisar aún más el alcance de la noción de *delincuencia común* en función de un entendimiento adecuado de la idea de *conflicto armado interno*, en la referida sentencia¹⁷⁹ —que a su vez reiteró las reglas establecidas en la **Sentencia C-291 de 2007**¹⁸⁰—, la Corte concluyó que la exequibilidad de la expresión “*delincuencia común*”, parte de la

¹⁷³ Sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷⁴ Dice el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011: “**PARÁGRAFO 3o.** 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” (El resaltado fuera del original).

¹⁷⁵ Los demandantes se refirieron, “*en particular, al caso de las llamadas bandas criminales emergentes, que han sido calificadas por el Gobierno como delincuencia común, pero que, sin embargo, comparten rasgos estructurales con los que han sido reconocidos como grupos armados al margen de la ley dentro del conflicto armado interno, específicamente con los paramilitares*”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷⁶ “*La fijación del concepto de delincuencia común, debe hacerse por oposición a la definición de víctimas que, para efectos operativos, se hace en el primer inciso del artículo 3º, no sólo porque la expresión acusada es un desarrollo normativo que hace parte de ese mismo artículo, sino, además, porque hay una remisión expresa a dicha definición, en la medida en que la referida exclusión se hace ‘(...) para los efectos de la definición contenida en el presente artículo’*” Cfr. Sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷⁷ Dice la norma: “**ARTÍCULO 3o. 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”.

¹⁷⁸ Sentencia C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

comprobación de que su contenido, “*puede ser fijado con base en criterios objetivos*”. En consecuencia, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, al buscar la relación de los hechos victimizantes con el *conflicto armado interno*, se presentan tres posibilidades: (i) que existan casos en los que puedan hallarse elementos objetivos que permitan encuadrar ciertas conductas dentro del *conflicto armado interno*; (ii) otros, en los que resulte claro que se está ante actos de *delincuencia común* no cubiertos por las previsiones de la ley; y (iii) finalmente, “*zonas grises*”, en las cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlas *a priori* de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una calificación meramente formal. En estos supuestos, 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.

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional declaró exequible la exclusión derivada del párrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 en materia de *delincuencia común*, pero advirtió que en su aplicación deben observarse criterios objetivos, con el fin de establecer si la conducta a partir de la cual se pretende el reconocimiento de la condición de víctima para los efectos de la ley, “*se encuadra o no en el ámbito del conflicto armado interno*”. Por lo demás, enfatizó en que los daños originados por infracciones al DIH y violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “*cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva*”.

25. Ahora bien, en cuanto al alcance de la noción *conflicto armado interno*, en la **Sentencia C-781 de 2012**¹⁸¹ la Corte Constitucional reiteró la posición jurisprudencial referida. Esta decisión estudió una demanda de inconstitucionalidad, esta vez contra la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*”, contenida en el inciso primero del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Dicho pronunciamiento recordó que esta Corporación ha adoptado una **concepción amplia del concepto**, a partir de criterios objetivos decantados por la jurisprudencia constitucional –tanto en sede de revisión como de control abstracto de constitucionalidad–, con el fin de garantizar una atención adecuada y oportuna a las víctimas, y de asegurar el goce efectivo de sus derechos. En esta decisión, la Corte afirmó que una noción amplia del conflicto es aquella que reconoce toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado la confrontación interna colombiana y no la reduce.

De este modo, en dicha decisión se precisó que una perspectiva amplia de la noción descrita se contrapone a una visión estrecha del fenómeno¹⁸², que tiene

¹⁸¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸² Sentencia T-067 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Esta providencia, a su vez, reitera las sentencias C-253A de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa y T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A este respecto, establece: “*En la Sentencia C-781 de 2012 se recordó que la Corte ha adoptado una concepción amplia del concepto de conflicto armado, a partir*

lugar cuando éste se limita (i) a un conjunto específico de acciones y actores armados; (ii) al uso de ciertas armas y medios de guerra, o, (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas. Una concepción estrecha de conflicto armado, en consecuencia, vulnera los derechos de las víctimas y, reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que las autoridades deben brindar a todos los habitantes del territorio colombiano en relación con cualquier acto violento.

Igualmente, dicha providencia destacó las notorias dificultades que presenta en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y las del conflicto armado, pues con frecuencia se requiere de un ejercicio de valoración y ponderación de los distintos factores del contexto del conflicto armado interno en cada caso concreto, para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo que resulta indispensable, según la Corte, 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 de juicio para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad del fenómeno.

Sin embargo, la sentencia resaltó que la propia jurisprudencia constitucional ha esclarecido el asunto en algunos aspectos concretos, al reconocer como hechos acaecidos en el marco del *conflicto armado* expresamente, los siguientes: (i) los desplazamientos intraurbanos¹⁸³, (ii) el confinamiento de la población¹⁸⁴; (iii) la violencia sexual contra las mujeres¹⁸⁵; (iv) la violencia generalizada¹⁸⁶; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados¹⁸⁷; (vi) las acciones legítimas del Estado¹⁸⁸; (vi) las actuaciones atípicas del Estado¹⁸⁹; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales¹⁹⁰; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados¹⁹¹, y (x) a grupos privados de seguridad¹⁹², entre otros ejemplos¹⁹³.

de criterios objetivos decantados por la jurisprudencia constitucional (tanto en sede de revisión como de control abstracto de constitucionalidad), con el fin de garantizar una atención adecuada y oportuna a las víctimas y asegurar el goce efectivo de sus derechos. Afirmó, entonces, que una noción amplia del conflicto es aquella que reconoce toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado a la confrontación interna colombiana. Adicionalmente, en la Sentencia T-478 de 2017, Sala Quinta de Revisión sostuvo 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”.

¹⁸³ Sentencia T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸⁴ Auto 093 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁵ Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸⁶ Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino.

¹⁸⁷ Sentencia T-895 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁸⁸ Ver, entre otras, las sentencias T-611 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-299 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁸⁹ Sentencia T-318 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁹⁰ Sentencia T-129 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹¹ Sentencia T-265 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁹² Sentencia T-076 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹³ Sentencia C-781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

En consideración de lo anterior, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, al constatar que la misma: (i) no conlleva una lectura restrictiva sino amplia del concepto de “*conflicto armado*” y (ii) cubre diversas situaciones ocurridas en el contexto de ese conflicto. Además, la decisión reiteró que, en caso de duda, debe aplicarse la interpretación del citado segmento normativo que resulte más amplia y, por tanto, más favorable a los derechos de las víctimas.

26. En conclusión, para la aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

- (i) la norma contiene una definición operativa del término “*víctima*”, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima en sí, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en ese estatuto legal;
- (ii) la expresión “*conflicto armado interno*” debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno¹⁹⁴, pues ésta última vulnera los derechos de quienes son considerados víctimas;
- (iii) la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” incluye diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto. Por ende, es preciso considerar criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la norma, por haber sido perpetrado por la “*delincuencia común*”;
- (iv) con todo, existen “*zonas grises*”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no es clara la ausencia de relación con el *conflicto armado interno*. En tales eventos, es indispensable 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. En tales circunstancias no resulta admisible excluir *a priori* la aplicación de la Ley 1448 de 2011;
- (v) de hecho, en caso de duda sobre si un fenómeno se dio con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas¹⁹⁵.

27. Ahora bien, presentadas estas precisiones sobre el concepto de víctima al que se refiere la Ley 1448 de 2011, la Sala se centrará en el tratamiento jurídico

¹⁹⁴ Como fue expresado anteriormente, una perspectiva estrecha de conflicto armado es aquella en la cual este fenómeno (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.

¹⁹⁵ Adicionalmente, esta Corporación ha establecido que, para la correcta aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, también debe tenerse en cuenta que (i) la condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante; y (ii) los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización se consideran ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna. Al respecto, entre otras ver las sentencias T-274 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-169 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y T-067 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

a un grupo de víctimas en particular, esto es, a los menores de edad reclutados ilícitamente por parte de grupos armados.

Marco jurídico y jurisprudencial en materia de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados

28. El artículo 44 de la Constitución Política dispone que los niños y las niñas deben ser protegidos “*contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*”. También consagra una obligación en cabeza de la familia, la sociedad y el Estado, de asistirlos y protegerlos, “*para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”.

De esta manera, la Constitución establece un régimen de protección reforzado para quienes que se encuentran en situación de debilidad con ocasión de su edad, que asegura que a los niños se les conceda un ámbito de protección objetivo derivado de la necesidad de proteger su dignidad humana, ante su estado particular de indefensión o vulnerabilidad.

29. Ahora bien, en un contexto de conflicto armado, esta protección reforzada se extiende al fenómeno del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes en las hostilidades, tanto en el ordenamiento jurídico colombiano como en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia foránea. Por esa razón, la Sala procederá a continuación, a: (i) enunciar las garantías y prohibiciones establecidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en cuanto al reclutamiento y participación de los menores de edad en conflictos armados; (ii) ejemplificará la aplicación de estos preceptos en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional y de otros Estados; y (iii) explicará la manera en que la legislación y la jurisprudencia nacional protege a los niños, niñas y adolescentes que participan activamente en el conflicto armado interno.

Garantías y prohibiciones establecidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en cuanto al reclutamiento y participación de los menores de edad en conflictos armados¹⁹⁶

30. Varios instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad prohíben el reclutamiento y vinculación de niños, niñas y adolescentes, tanto en los grupos armados irregulares como en la fuerza pública de los Estados.

31. A este respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁹⁷ de manera general, señala en su artículo 19 que todo “*niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su*

¹⁹⁶ Este acápite reitera parcialmente la Sentencia C-240 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁹⁷ Aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

familia, de la sociedad y del Estado”¹⁹⁸. La Convención sobre los Derechos del Niño¹⁹⁹, a su vez, ha establecido que los Estados Parte tienen el deber de adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”²⁰⁰.

32. En cuanto a la protección concreta relacionada con los niños y niñas vinculados a los conflictos armados, el artículo 36 de esa última Convención señala genéricamente que los “Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”. Y en cuanto al reclutamiento y participación de los menores de edad en la fuerza pública o en grupos armados irregulares, consagra el deber de los países firmantes de: (i) respetar los preceptos del Derecho Internacional Humanitario; (ii) prevenir la participación de los niños y niñas en las hostilidades; (iii) no reclutar menores de 15 años en las fuerzas armadas estatales y (iv) promover la reintegración social de los niños que participen en conflictos armados. En ese sentido, los artículos 38 y 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen expresamente, las siguientes premisas:

“Artículo 38.

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.

¹⁹⁸ La Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 2º reza en cuanto al deber de los Estados de protección de los derechos consagrados en ella, lo siguiente: “**Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

¹⁹⁹ Aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

²⁰⁰ El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño reza lo siguiente: // “1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. //2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”. (Subrayas fuera del texto original)²⁰¹.

33. Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados²⁰², aumentó la edad mínima para el reclutamiento obligatorio en las fuerzas armadas de los Estados, a los 18 años²⁰³. Además, (ii) autorizó el reclutamiento *voluntario* en las fuerzas armadas de los países miembros a menores de 18 años, pero fijó medidas de salvaguarda para garantizar que el reclutamiento sea efectivamente voluntario²⁰⁴ por parte de los Estados firmantes. Finalmente, en este tema en particular, (iii) prohibió sin excepción alguna, el *reclutamiento y utilización de menores de 18 años* en conflictos bélicos, por parte de grupos armados no estatales²⁰⁵.

34. En materia de DIH, el artículo 4º del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional²⁰⁶, establece como premisa que “*los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades*”.

35. Asimismo, el artículo 8º del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en Colombia mediante Ley 742 del 5 de junio de 2002²⁰⁷, consagra dentro de los crímenes de guerra, el reclutamiento o

²⁰¹ Estas normas están originalmente citadas en la Sentencia C-240 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰² Este texto fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor el 12 de febrero de 2002. Este protocolo fue avalado por la Ley 833 del 10 de julio de 2003 y la Sentencia C-172 del 2 de marzo de 2004 declaró exequible esa Ley y el “Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados”, adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000).

²⁰³ El artículo 2º del Protocolo Facultativo reza lo siguiente: “Los Estados Partes velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años”.

²⁰⁴ Artículo 3º del Protocolo Facultativo.

²⁰⁵ Artículo 4º del Protocolo Facultativo.

²⁰⁶ Aprobado en Colombia mediante la Ley 171 de 1994.

²⁰⁷ Declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A este respecto, al momento de ratificar el Estatuto de Roma, el Congreso lo hizo con la salvedad prevista en el artículo 124, de un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entró en vigor, es decir, el 1º de noviembre de 2002, y no se aceptó la competencia de la Corte Penal Internacional sobre la categoría de crímenes de guerra, entre los cuales está el de reclutamiento. Por tanto, solo a partir del 1º de noviembre de 2009 la Corte Penal Internacional tuvo plena jurisdicción para investigar y sancionar el

alistamiento de niños menores de 15 años o la utilización de estos para participar activamente en las hostilidades.

36. Finalmente, en el artículo 3º del Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil²⁰⁸, bajo el concepto de “*las peores formas de trabajo*” se incluyó para el caso de los niños, “*todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados*” (Subrayas fuera del original).

37. Se trata de disposiciones internacionales que tanto los Estados como la comunidad internacional han aplicado, con el fin de proteger debidamente a los niños, niñas y adolescentes que se ven involucrados en conflictos armados, tanto en el ámbito interno de los países como desde la perspectiva del ordenamiento internacional, tal y como se ejemplifica a continuación.

Del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en la legislación y jurisprudencia internacional

38. El número de niños involucrados en conflictos armados en distintos países ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, y en la actualidad hay casos verificados de reclutamiento forzado o voluntario de menores de edad, en más de 17 Estados al alrededor del mundo²⁰⁹. Varios de ellos, de hecho, han incluido en su legislación, la prohibición de reclutar niños para que participen activamente en hostilidades y conflictos internos. Pueden destacarse, entre otros, los casos del Congo, Ruanda y Sri Lanka.

39. En efecto, en el primero de ellos, la Ley sobre Protección del Niño del Congo define la palabra “*niño*” en su artículo 2º, como “*toda persona menor de 18 años*”. Igualmente, su artículo 53 prohíbe el reclutamiento forzado u obligatorio de menores de edad como una de las peores formas de trabajo infantil²¹⁰.

Por su parte, el Código Penal de Sri Lanka dicta que cualquier persona que vincule o reclute a un menor de 18 años para su uso en un conflicto armado incurrirá en delito²¹¹, y la Orden Presidencial de Ruanda, en estos momentos, establece en los estatutos militares generales, de acuerdo con su artículo 5º, que

reclutamiento de menores de 15 años en Colombia. Asimismo, mediante la Sentencia C-007 de 2018, esta Corporación declaró exequible la expresión “*reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma*”, contenida en distintas disposiciones de la Ley 1820 de 2016 (artículos 23, 30, 46, 47, 52 y 57). Así las cosas, dicha expresión debe entenderse así: “*el reclutamiento de menores de 15 años en el caso de conductas ocurridas hasta el 25 de junio de 2005, y el reclutamiento de menores de 18 años en el caso de conductas ocurridas con posterioridad a esa fecha*”.

²⁰⁸ Aprobado en Colombia mediante la Ley 704 de 2001.

²⁰⁹ Child Soldiers International, 2019. En: <https://www.refworld.org/publisher/CSCOAL.html>

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ Ibidem.

para que alguien califique para ser reclutado en las Fuerzas de Defensa de Ruanda debe tener al menos 18 años²¹².

Así las cosas, una breve mirada al derecho comparado demuestra que, en su mayoría, el reclutamiento forzado de menores de 18 años se considera ajeno al ordenamiento jurídico interno y contrario a los derechos de los niños²¹³.

40. Asimismo, a nivel jurisprudencial, distintas corporaciones se han pronunciado sobre la gravedad del reclutamiento forzado de niños y niñas. Concretamente, la Corte Penal Internacional (en adelante, CPI) emitió una sentencia en relación con este tema²¹⁴, en un caso del reclutamiento que se presentó en Ituri (Congo), a lo largo de los años 2002 y 2003²¹⁵. Así, según los hechos relatados por el fiscal en el caso “*Prosecutor v. Bosco Ntaganda*”²¹⁶, el acusado –líder del grupo armado *Unión de Patriotas Congoleños* (en adelante, UPC)–, realizó campañas de reclutamiento e incluso de secuestro de menores de edad en esas zonas, para nutrir a sus grupos armados. Entre otras prácticas, reclutó a los niños bajo el argumento de que defenderían sus villas, acudió a escuelas primarias y reclutó a los que habían logrado escapar, esta vez mediante el uso de amenazas en contra de sus familiares²¹⁷. Los niños eran obligados a realizar ejercicios militares y se les tenía prohibido abandonar los campamentos de entrenamiento. En caso de incumplir esas determinaciones, los niños podían ser sometidos a castigos severos e incluso ser ejecutados²¹⁸. Debido a esta práctica sistemática, la UPC llegó a ser conocido coloquialmente como “el ejército de niños”²¹⁹.

La Corte Penal Internacional, en esa decisión recordó que en cuanto a los conceptos de “*reclutamiento*” y “*enlistamiento*”, la coerción u obligatoriedad distingue al primero del segundo. También aclaró que cuando se trata de menores de 15 años, distinguir los dos conceptos de manera clara puede ser muy difícil, ya que en esos casos los niños pueden ser incapaces de dar un consentimiento informado y genuino, para enlistarse en un grupo armado²²⁰.

En cuanto al caso concreto, la CPI reconoció que la UPC obligó a las familias a ofrecer a sus niños para que prestaran su servicio en ese grupo armado, bajo amenaza. También, durante su participación activa en las hostilidades, los niños

²¹² Ibidem.

²¹³ En ese sentido puede destacarse además que el Código Penal de Francia, por ejemplo, en su sección sobre crímenes de guerra, establece que: “*reclutar niños menores de dieciocho años en las fuerzas armadas o en grupos armados (...) se sanciona con 20 años de prisión. Esta disposición no constituye ningún obstáculo para el alistamiento voluntario de niños mayores de quince años*”.

²¹⁴ A la luz de una estimación conservadora, para la época al menos un 40% de cada fuerza armada estaba compuesta por menores de 18 años.

²¹⁵ CORTE PENAL INTERNACIONAL (2019). *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda. Sentencing Judgement*. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_06674.PDF URL 19/10/2020.

²¹⁶ CORTE PENAL INTERNACIONAL (2018) *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda. Closing brief on behalf of the former child soldiers*. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2018_05215.PDF 19/10/2020.

²¹⁷ Ibidem, págs.36-41.

²¹⁸ Ibidem, págs.47-50.

²¹⁹ Ibidem, pág.45.

²²⁰ CORTE PENAL INTERNACIONAL (2019). *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda. Sentencing Judgement*. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_06674.PDF URL 19/10/2020.

usaron armas, asesinaron civiles y ellos, asimismo, fueron heridos y asesinados²²¹.

Por consiguiente, la CPI concluyó que (i) el acusado, como líder de la UPC, no tomó las medidas apropiadas para prevenir que menores de 15 años fueran reclutados²²²; y, además, (ii) él mismo reclutó, entrenó y usó menores de edad para que participaran en las hostilidades²²³. Así las cosas, esa Corte Internacional encontró a Bosco Ntaganda responsable a la luz del artículo 8(2)(e)(vii)²²⁴ del Estatuto de Roma, y lo sentenció a 18 años de prisión por el reclutamiento o enlistamiento de menores de 15 años, entre otros delitos²²⁵.

41. De forma similar, en el caso de Thomas Lubanga –miembro fundador de la UPC–, la CPI también lo encontró responsable de cometer este mismo hecho delictivo²²⁶.

En esa oportunidad ese tribunal internacional precisó que, incluso si no existe coacción de por medio, el reclutamiento o enlistamiento de menores de 15 años se encuentra tipificado en el artículo 8(2)(e)(vii) del Estatuto de Roma²²⁷. Además, aclaró que el concepto de “*participar activamente en hostilidades*”, contenido en la normativa en comento, involucra un amplio rango de actividades, tanto aquellas que se realizan en la primera línea de combate como el sinnúmero de roles adoptados por los combatientes, y las actividades que cubren tanto la participación directa como indirecta en el conflicto y que tienen una característica común subyacente: *a un niño involucrado, que es como mínimo, un blanco potencial*. De manera tal que el factor decisivo para concluir si un papel “*indirecto*” en el conflicto debe ser tratado como una participación activa en las hostilidades, es establecer si el apoyo proporcionado por el niño a los combatientes, lo expuso al peligro, como objetivo potencial²²⁸.

A partir de lo anterior, la Corte Penal Internacional concluyó que: (i) la UPC era un grupo armado; (ii) entre 2002 y 2003 fue responsable del reclutamiento generalizado de menores de edad, tanto de forma obligatoria como “*voluntaria*”; (iii) los niños reclutados sobrellevaron un arduo entrenamiento y sufrieron castigos severos. Adicionalmente, las niñas fueron víctimas de violencia sexual por los comandantes de la UPC; y (iv) los niños tomaron parte en los combates y sirvieron como guardias²²⁹. También encontró que el acusado, personalmente, (i) participó en la consolidación de un grupo armado, con el fin de ejercer control sobre Ituri; y (ii) utilizó menores de 15 años como sus guardaespaldas y como combatientes²³⁰.

²²¹ Ibidem, pág.79.

²²² Ibidem, págs.82-83.

²²³ Ibidem, págs.83-85.

²²⁴ “*Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades*”.

²²⁵ Ibidem, págs.114-117.

²²⁶ CORTE PENAL INTERNACIONAL (2012). *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_03947.PDF URL 19/10/2020.

²²⁷ Ibidem, pág.9.

²²⁸ Ibidem, págs.9-10.

²²⁹ Ibidem, págs.10-12.

²³⁰ Ibidem, págs.15-16.

Por ende, determinó que Thomas Lubanga era culpable del crimen de reclutar, enlistar a niños menores de 15 años en la UPC y utilizarlos para participar activamente en hostilidades, en el sentido de los artículos 8(2)(e)(vii) y 25(3)(a)²³¹ del Estatuto de Roma²³².

42. Otras Cortes han condenado igualmente esta práctica. Por ejemplo, mediante sentencia del 25 de febrero de 2009, la Corte Especial de Sierra Leona dictó fallo en el caso “*Fiscalía v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon y Augustine Gbao*”²³³, en el que los procesados eran miembros del Frente Revolucionario Unido (en adelante, FRU) a quienes se les acusó, entre otros crímenes, de vulnerar el Derecho Internacional Humanitario, por haber reclutado y usado menores de 15 años para participar activamente en las hostilidades²³⁴.

Dicha corporación encontró que el reclutamiento se realizó de forma institucionalizada y a gran escala. Además, como parte de su entrenamiento militar, los imputados enseñaron a los niños a usar armas y preparar emboscadas y, luego de recibir ese entrenamiento, fueron asignados al cumplimiento de funciones específicas²³⁵.

Por lo anterior, la Corte Especial de Sierra Leona declaró a los procesados culpables del delito de reclutamiento forzado de menores de 15 años, de su utilización indebida para la participación activa en hostilidades y de otras violaciones al Derecho Internacional Humanitario, sancionables bajo el artículo 4º del Estatuto Especial de esa Corte²³⁶.

43. Ahora bien, en el 2013, el Comité Africano de Expertos en los Derechos y Bienestar del Niño²³⁷ (en adelante, Comité Africano) se pronunció a su vez sobre una petición enviada por Michelo Hunsungule y otros –en representación del norte de Uganda–, en contra del gobierno de este país, por asuntos relacionados con el reclutamiento de niños. Los demandantes recordaron que, a

²³¹ “Artículo 25. Responsabilidad penal individual (...) 3) De conformidad con el presente Estatuto, será penalmente responsable y podrá ser penado por la comisión de un crimen de la competencia de la Corte quien: a) Cometa ese crimen por sí solo, con otro o por conducto de otro, sea éste o no penalmente responsable”.

²³² CORTE PENAL INTERNACIONAL (2012). *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*. PágS.16-17. Disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_03947.PDF URL 19/10/2020.

²³³ Caso “*Fiscalía v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon y Augustine Gbao*” Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49b1029a2> URL 13/10/2020.

²³⁴ Ibidem. pág.2.

²³⁵ Entre las actividades que realizaban los niños se pueden enumerar: (i) labores domésticas; (ii) búsqueda de comida; (iii) operaciones de combate; (iv) actos de espionaje; (v) participación en patrullas armadas; (vi) funciones de escolta; (vii) comisión de crímenes contra civiles; y (viii) protección de objetivos militares, tales como los campos del FRU y las minas de diamantes.

²³⁶ Ibidem, págs.15 y 24.

²³⁷ El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos, se basa en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que es un documento que consagra tanto derechos individuales y colectivos como deberes individuales de las personas. El sistema prevé una Comisión Africana como órgano de supervisión en materia de Derechos Humanos y, recientemente, entró en vigor un Protocolo adicional a la Carta, que establece una Corte Africana. El Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño supervisa la aplicación de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. Como Comité internacional, emite recomendaciones a los países parte de la Carta Africana sobre sus preocupaciones en materia de la protección de los derechos de los niños en ese continente.

partir de 1986 y durante veinte años, el norte de Uganda fue sometido a una insurrección que causó gran sufrimiento a la población. La inseguridad era tal, que solo era posible proteger a la población si se trasladaba a campamentos. Pero, aun así, los rebeldes se infiltraban en ellos y secuestraban ciudadanos locales en redadas, destruían propiedades y realizaban otras atrocidades²³⁸. Centenares de menores de edad fueron secuestrados por estos grupos y obligados a ejercer ciertos roles. Lo que los motivó a sostener que el gobierno de Uganda no había protegido debidamente a esos niños; específicamente, su derecho a no estar involucrados en el conflicto, a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, como también a gozar del mayor nivel posible de salud física, mental y espiritual; y a estar resguardados contra el abuso sexual y la violencia.

Además, si bien la respuesta general del gobierno fue rescatarlos del cautiverio, rehabilitarlos y reintegrarlos a su entorno familiar, hubo casos en los que los menores de edad rescatados fueron llevados al frente para apoyar la inteligencia de las fuerzas armadas, lo que a su vez los expuso al peligro y a una violación de sus derechos.

En relación con estas circunstancias, el Comité Africano recordó que la jurisprudencia internacional establece que *“tomar parte directa en hostilidades”* cubre tanto la participación directa en combate como otras actividades, tales como el espionaje, sabotaje y el uso de niños como señuelos, mensajeros o parte de retenes militares. Además, precisó que bajo la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, todo reclutamiento voluntario de menores de edad vulnera el artículo 22, que establece que los Estados Parte tienen la obligación de asegurar que ningún niño tome parte directa en las hostilidades o sea reclutado. Esto, con fundamento en que los menores de edad no pueden dar su consentimiento *“informado”* para participar activamente en la guerra, dado que carecen de una comprensión completa del impacto de hacerlo, a corto y largo plazo.

Así las cosas, dicho Comité concluyó que *“la línea entre reclutamiento voluntario y forzoso es legalmente irrelevante y prácticamente superficial en el contexto de los niños en los conflictos armados”*²³⁹.

Por lo anterior, recomendó al gobierno de Uganda incluir en su Código Penal la responsabilidad de cualquiera que reclutara o utilizara menores de edad en hostilidades, tensiones o conflictos. Asimismo, instó a que se implementara en ese país un estándar de procedimientos para la recepción y entrega de niños recuperados de grupos rebeldes o de las fuerzas armadas²⁴⁰ a sus núcleos familiares.

44. Finalmente, en el caso de decisiones proferidas por Cortes nacionales, en la República del Congo, en el 2009, una corte militar condenó al comandante Gédéon Kyungu Mutanga y a veinte personas más por crímenes contra la humanidad, por los delitos de insurgencia, terrorismo, reclutamiento de niños y

²³⁸ Ibidem, pág.2.

²³⁹ Ibidem, pág.14, numeral 58.

²⁴⁰ Ibidem, pág.20.

otros crímenes cometidos en el “*triángulo de la muerte*” de Katanga central, entre 2003 y 2006. No obstante, uno de los imputados por estos hechos fue absuelto en el proceso, precisamente porque era menor de edad en el momento en que los crímenes fueron cometidos²⁴¹.

45. De manera similar, Colombia también prohíbe el reclutamiento de menores de 18 años. Esto, por cuanto el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, avalado por la Ley 833 del 10 de julio de 2003, prohíbe el reclutamiento de menores de edad, tanto por grupos armados al margen de la ley como por las fuerzas armadas. Igualmente, desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional, cuenta con varios pronunciamientos sobre esta práctica ilegal que afecta profundamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se trata de varias decisiones relevantes, que se referirán a continuación.

Del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes y su condición de víctimas, según la ley y la jurisprudencia constitucional colombiana²⁴²

46. Tratándose de la legislación interna, la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y Adolescencia, presenta varios artículos relacionados con la prevención y atención del reclutamiento forzado de niños y niñas. En primer lugar, artículo 3° establece que todas las personas menores de 18 años son sujetos titulares de derechos. A su vez, el artículo 7° consagra el principio de protección integral de las personas menores de edad, específicamente señala qué se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes, esto es, su reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Seguidamente, el artículo 10° determina que la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la atención, cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, el numeral 7° del artículo 20 establece el derecho de los menores de edad a ser protegidos, de manera que no resulten reclutados y utilizados por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.

47. Asimismo, el artículo 2° de la Ley 548 de 1999²⁴³ dicta que “*los menores de 18 años no serán incorporados a filas para la prestación del servicio militar*”.

48. El Código Penal colombiano, por su parte, tipifica como delito en su artículo 162, el reclutar, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, a *menores de 18 años* u obligarlos a participar directa o indirectamente en hostilidades o en acciones armadas, y señala una pena de 6 a 10 años y multa de 600 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes como sanción.

²⁴¹ HUMAN RIGHTS WATCH (2009). *DR Congo: Militia Leader Guilty in Landmark Trial*. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/49b8e033c.html> URL 14/10/2020.

²⁴² Este acápite reitera parcialmente la Sentencia T-419 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁴³ Sobre prestación del servicio militar, que modifica la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997.

49. También la Ley 1448 de 2011²⁴⁴ en su artículo 3º, parágrafo 2, como ya se mencionó, incluye como “víctima”, a los menores de edad que fueron miembros de un grupo armado organizado al margen de la ley, siempre que “(...) *hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad*”.

Además, el artículo 181 de esta misma normativa consagra que, debido a su calidad de víctimas, tienen el derecho a obtener una indemnización, por lo que precisa que cuando se trata de “*reclutamiento ilícito*”, los niños, niñas o adolescentes “*deben haber sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad para acceder*” a dicha “*indemnización*”.

50. En varias ocasiones, la jurisprudencia constitucional de esta Corporación ha abordado el tema de reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes.

Así pues, mediante **Sentencia C-172 de 2004**²⁴⁵, la Corte Constitucional aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados. En dicha providencia, de manera específica, la Corte advirtió la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en los grupos armados, al destacar que:

“en situaciones de conflicto armado los niños y niñas resultan ser blanco de hostilidades y los efectos psicológicos y sociales son profundos. El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes [en] la confrontación armada vulnera sus derechos a la integridad personal, a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la expresión, a la educación, a la salud, a la familia y a la recreación, entre otros. Aquellos que deciden voluntariamente vincularse o adherirse a los grupos armados ilegales lo hacen por diversas causas, ya sea económicas, sentimentales o por defender a sus familias, y en el interior de esos grupos la población infantil resulta siendo víctima de violencia y esclavitud sexual.” (negrilla fuera del texto).

Por ello, adujo que el Protocolo pretendía otorgar una mayor protección y garantía a los menores de edad, en cuanto no permite su participación directa en las hostilidades; e impone a los Estados Parte la obligación de cooperar en la aplicación de sus disposiciones. Adicionalmente, consideró de gran trascendencia la prohibición de que fuerzas armadas distintas a las de un Estado recluten o utilicen *a menores de 18 años*²⁴⁶, así como el compromiso impuesto

²⁴⁴“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

²⁴⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño. En dicha ocasión, la Corte realizó la revisión de la constitucionalidad de la Ley 833 de 2003, por la que se aprobó el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados”.

²⁴⁶ Las normas correspondientes del Protocolo descrito prescriben lo siguiente: “**Artículo 1.** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que **ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades**”. // “**Artículo 4.** // 1. Los grupos armados **distintos de las fuerzas**

a cada Estado Parte para que adopte medidas tendientes a impedirlo. Bajo tales premisas, la Corte encontró que el Protocolo se ajustaba plenamente a los preceptos de la Carta Política.

51. Seguidamente, en la **Sentencia C-203 de 2005**²⁴⁷, la Corte se pronunció sobre el juzgamiento de menores de edad desmovilizados de grupos armados ilegales, y analizó las causas, las razones y los efectos del fenómeno del *reclutamiento de menores de 18 años* por parte de grupos al margen de la ley.

A este respecto, precisó que el reclutamiento de menores de edad se efectúa mediante el uso directo de la violencia, el secuestro, la abducción o la intimidación directa, mientras que otros, ingresan a estos grupos para defender a sus familias o para protegerse a sí mismos.

Así, aunque la mayoría de los niños son reclutados de manera forzosa, algunos ingresan bajo la apariencia de un reclutamiento “*voluntario*”. Sin embargo, la Corte recordó que para la comunidad internacional y para los expertos, el calificativo de “*voluntario*” no corresponde en realidad a la situación material que lleva a los infantes a “*decidir*” libremente su vinculación a un grupo armado. Lo anterior, debido a que los factores que subyacen a estas “*decisiones*” son principalmente:

“de naturaleza económica y social (...), si con ello creen que van a garantizar alimentación, vestuario o atención médica para sus familias; la disolución de las estructuras económicas y sociales por causa del conflicto, que priva a los niños de opciones educativas y a sus familias de fuentes de ingreso y sustento, y favorece la opción por los grupos armados. En otros casos, el ingreso obedece a la desesperación: sin oportunidades educativas, separados de sus familias y sin acceso a estructuras sociales o institucionales de protección, los niños pueden “optar” por el reclutamiento como última alternativa. Lo que es más, múltiples informes documentan que proporciones significativas de niños buscan ingresar a los grupos armados por creer que éstos les darán protección (...) [ya que] los menores identifican estos grupos como núcleos capaces de proteger su integridad y seguridad”.

Asimismo, dicha providencia señaló que los factores psicológicos y culturales también inciden sobre este fenómeno, pues los niños, niñas y adolescentes son altamente vulnerables a la retórica de los reclutadores y fácilmente manipulables, para ingresar así, a dinámicas violentas que no pueden comprender cabalmente ni resistir. Para la Corte, según precisó el fallo, la decisión de ingresar a los grupos armados al margen de la ley es entonces, en realidad, una opción poco “*voluntaria*”. Por ende, concluyó que “[l]os menores de edad son objeto de protección especial por el Derecho Internacional Humanitario, a varios niveles que resultan relevantes para conflictos internos tales como el colombiano; (...) (i) en primer lugar los menores son protegidos como parte de la población civil, (ii) además reciben especial protección por

armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años”.

²⁴⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

tratarse de miembros particularmente vulnerables de la población civil, y (iii) cuandoquiera que participan directamente en las hostilidades, son beneficiarios de disposiciones protectivas específicas para su situación”.

52. Precisamente, en el **Auto 251 de 2008**²⁴⁸, la Corte señaló que más del 50% de las personas desplazadas forzosamente son menores de edad, lo cual se explica por varios factores conjuntos²⁴⁹ asociados a la exposición de ese grupo poblacional a los actos criminales cometidos en el marco del conflicto armado. Además, los *riesgos especiales* a los que están expuestos los niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado contribuyen sustancialmente a su desplazamiento, precisamente, para **evitar ser víctimas de reclutamiento forzado** por parte de los grupos armados ilegales.

En relación con este riesgo especial, la Corte aclaró que es una práctica criminal en la que incurren en forma extensiva, sistemática y habitual los grupos armados ilegales que son parte del conflicto armado en Colombia, tanto guerrillas como paramilitares. Adicionalmente, precisó que el número de niños y niñas involucrados en la confrontación armada colombiana había aumentado significativamente en los últimos años anteriores a su emisión (2008), según diversas fuentes. Los principales estimativos señalaban que, para el año 2006, había entre 11.000 y 14.000 menores de edad en las filas de los grupos armados ilegales que operaban en el territorio nacional.

De hecho, alertó que prácticamente todo el territorio nacional había sido afectado por el reclutamiento forzado de menores de edad²⁵⁰, y que la magnitud

²⁴⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴⁹ A este respecto, la sentencia indica: “en primer lugar de la dinámica misma del conflicto armado y los patrones prevalecientes del desplazamiento forzado en el país –v.g. el hecho de que las víctimas sobrevivientes de los hechos de violencia son en una significativa proporción de los casos las mujeres y sus hijos menores de edad, constituyendo por ende el grueso de la población desplazada, mientras que los hombres son en la mayoría de los casos víctimas de homicidio o desaparición forzada”.

²⁵⁰ Específicamente, la Corte constató lo siguiente: “La Defensoría del Pueblo (...) “pudo constatar, con base en la información allegada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que el delito de reclutamiento ilícito de menores de edad por parte de grupos armados ilegales, es una problemática que se ha presentado prácticamente en todo el territorio nacional (los niños, niñas y las y los adolescentes atendidos por el programa del ICBF fueron reclutados en 27 de los 32 departamentos del país).” ACNUR, por su parte (...) expresó que ha constatado la persistencia de la amenaza de reclutamiento forzado de menores en Putumayo, Amazonas, Vaupés, Antioquia, Arquía (Chocó), Nariño, Quibdó, Soacha y Bolívar - particularmente en Cartagena-, Arauca, Guaviare, Meta, Valle, Cauca y Risaralda; y en su Balance 2004-2007, dicha agencia indica que ha conocido, con base en informes propios y de OACNUDH, de casos cometidos entre la población indígena Awá de Nariño, y en los municipios de San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo), Amazonas, Mitú (Vaupés) y Soacha (Cundinamarca). El Secretario General de las Naciones Unidas ha llamado la atención sobre la extensión territorial de este fenómeno en Colombia, al denunciar que “las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) siguen reclutando y utilizando niños. Al respecto, se han denunciado casos en los departamentos del Cauca, Antioquia, Sucre, Bolívar, Cundinamarca, Guaviare, Meta y Nariño. En Corinto, departamento del Cauca, los miembros de las FARC suele visitar escuelas para persuadir a los niños de que se unan a sus filas. (...) En diciembre de 2006, dos niñas, una de 14 y otra de 15 años, fueron reclutadas a la fuerza por el ELN en Nariño, municipio de Guachavez – Santa Cruz”; y también denuncia que el reclutamiento infantil es practicado por los grupos paramilitares que operan en el país, entre los cuales algunos de se han sometido a un proceso de desmovilización se han abstenido de reportar y entregar a los menores de edad reclutados a sus filas: “Cada vez existe una mayor preocupación por las denuncias de violaciones y abusos cometidos contra niños por nuevos grupos armados ilegales organizados. Estos grupos, como las Águilas Negras, Manos Negras, la Organización Nueva Generación o los Rastrojos, están muy involucrados en actividades delictivas relacionadas fundamentalmente con el tráfico de drogas. El Gobierno considera que dichos grupos son bandas de delincuentes. En junio de 2007, se denunció que, en Cartagena y en el departamento de Bolívar, el grupo Águilas Negras había coaccionado a niños para que se unieran a sus

y extensión territorial de ese fenómeno no había sido dimensionada aún en su real alcance por las autoridades o la sociedad civil en Colombia. A ello contribuían varios factores “(...) *entre ellos, la falta de denuncia y reporte de los eventos de reclutamiento, principalmente por el miedo de víctimas y familias a las retaliaciones por parte de los perpetradores; y la inacción de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento penal de estos delitos graves*”²⁵¹.

Finalmente, tal como lo puso de presente en la **Sentencia C-203 de 2005**²⁵², la gran mayoría de los menores de edad ingresan a las filas de los grupos armados ilegales bajo la apariencia de un “*alistamiento voluntario*”. Sin embargo, esta decisión es el resultado de la manipulación perversa y engañosa de los miembros de estas estructuras criminales, así como de diversos y complejos factores de vulnerabilidad y de presión, materiales y psicológicos, a los que los niños y niñas están expuestos, en un clima social y cultural de idealización de la guerra.

53. A su vez, mediante la **Sentencia C-253A de 2012**²⁵³, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra el parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, previamente citado²⁵⁴. A lo largo de sus consideraciones, esta Corporación dedujo que dicha ley no busca eliminar la posibilidad de que los integrantes de los grupos armados al margen de la ley puedan, en ciertas circunstancias, tener la calidad de víctimas; sino que procura delimitar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección contenidas en la referida ley, para que solo sea aplicable en los términos establecidos en el primer inciso del artículo 3.

Específicamente, para el caso de los niños reclutados, afirmó que, “*cuando se sobrepasa la minoría de edad, cambian las circunstancias que le imponen al Estado el deber de especial protección y por ello, resulta admisible que la ley de víctimas establezca como límite para acceder a las medidas de protección en ella consagradas el hecho de que la desmovilización haya ocurrido mientras las personas sean menores de edad*”. No obstante, aclaró que esto no significa que las personas queden privadas de toda protección porque dejan de ser menores de edad. Quienes hayan sido reclutados, al cumplir la mayoría de edad,

filas. En el período que se examina, también se han recibido denuncias sobre el reclutamiento y la utilización de niños por los otros tres grupos antes mencionados en el departamento del Valle del Cauca; la ciudad de Cartagena, en Bolívar; y la ciudad de Medellín, en Antioquia. Además, los dos grupos armados ilegales, al margen del proceso de desmovilización que figuran en mi informe de 2006, a saber, las Autodefensas Campesinas del Casanare y el Frente Cacique Pipinta, sólo se han desmovilizado parcialmente, y se cree que aún tienen niños en sus filas. La gravedad de las violaciones que, según las denuncias recibidas, cometen estos grupos es muy real y exige que se adopten medidas serias para mejorar la protección de los niños (...). ”

²⁵¹ Ciertamente, la Corte advirtió que el Auto 171 de 2007 expresó que “*la Corte Constitucional no ha sido informada hasta el momento sobre la iniciación o adelantamiento de investigaciones penales por la comisión de estas graves violaciones de la ley penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, ni sobre la existencia de programas especiales de protección a las víctimas o denunciantes de tales hechos punibles; y que durante la sesión técnica del 28 de junio, se afirmó que estas manifestaciones de criminalidad están amparadas por la impunidad.*”

²⁵² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵³ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁵⁴ Dice el parágrafo: “*Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad*”.

pueden ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas. Además, pueden también acceder a los mecanismos ordinarios de verdad, justicia y reparación, así como a los programas especiales de reinserción y de integración social que el Estado ha previsto.

Ahora bien, la Corte extrajo dicha conclusión de los antecedentes legislativos de la Ley 1448 de 2011. Recordó que el proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso simplemente disponía que los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serían considerados en ningún caso como víctimas, para los efectos previstos en dicha normativa.

No obstante, en los debates posteriores, se propuso que, en consonancia con lo dispuesto en otros apartes del proyecto sobre la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento forzado, éstos podrían acceder a las medidas de reparación previstas en el proyecto de ley, cuando se hubiesen desvinculado del grupo armado al margen de la ley de que se trate, cuando aún fueran menores de edad²⁵⁵.

54. En la **Sentencia C-069 de 2016**²⁵⁶ la Corte recordó que: “[l]a vinculación de menores en los conflictos armados, supone para ellos una amenaza cierta a sus derechos a la vida, integridad, libertad y educación, entre otros. Los niños y las niñas reclutados y utilizados para la guerra, además de ser separados prontamente de sus familias, se ven expuestos al manejo de armas y explosivos; a la práctica de homicidios y secuestros; al abuso sexual, la tortura y el maltrato, así como a todos los demás aspectos perversos de las hostilidades”²⁵⁷.

Por lo tanto, aclaró que la afectación que genera esta situación no está relacionada con el tipo de conflicto ni depende del grupo armado que practique el reclutamiento. La vulneración a los derechos de los menores de edad se produce por el hecho mismo del reclutamiento ilícito y su condición de vulnerabilidad, lo que ocurre con independencia del tipo de actuación o de las circunstancias particulares de contribución del niño en los grupos y/o escenarios de conflicto.

55. Bajo estos supuestos, en definitiva, al evaluar lo enunciado en los pronunciamientos constitucionales anteriores, un menor de edad, –entendido como el niño, niña o adolescente menor de 18 años–, es considerado en nuestro ordenamiento, como **víctima** del delito de reclutamiento ilícito, indistintamente de su forma de participación (voluntaria o forzada) o su rol (directo o indirecto) en el conflicto armado.

²⁵⁵ Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes.

²⁵⁶ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Relativa al artículo 190 (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

²⁵⁷ La presente cita es original de la Sentencia C-240 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

En atención a lo anterior, y de acuerdo con la **Sentencia C-541 de 2017**²⁵⁸, “[c]onforme a los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, al Estado colombiano se le atribuyen especiales obligaciones en la promoción y protección de los derechos de las víctimas de reclutamiento ilícito, entre las cuales se cuenta la de reparar y restituir los derechos afectados con la victimización.”

56. Por todo lo anterior, esta Sala concluye que tanto la Constitución como varios instrumentos internacionales establecen obligaciones para la prevención del reclutamiento forzado y la protección de los niños, niñas y adolescentes de aquel. Tales instrumentos instan a los Estados a tomar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los menores de edad contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación.

En materia de reclutamiento ilícito de menores de edad, se prohíbe el reclutamiento de niños que no hayan cumplido 15 años, pero el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados*, aumentó la edad a los 18 años. En consideración a lo anterior, varios Estados consagran en su legislación interna disposiciones que prohíben el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años. Además, distintas corporaciones judiciales y administrativas han considerado estos delitos como crímenes de guerra y han recomendado a los gobiernos promulgar las normativas apropiadas e implementar los mecanismos necesarios para evitar esa práctica.

57. En Colombia, el reclutamiento de menores de 18 años está prohibido tanto por parte de los grupos armados al margen de la ley, como por parte de las Fuerzas Armadas, con fundamento en los tratados internacionales de derechos humanos mencionados, el DIH y la legislación interna. A su vez, la Ley 1448 de 2011 define como “víctima” a los menores de edad que hayan sido reclutados y se hayan desvinculado del grupo armado organizado al margen de la ley antes de alcanzar la mayoría de edad. Por lo tanto, el concepto de “víctima” cobija a todo menor de 18 años, independientemente de que su vinculación sea aparentemente “voluntaria”, dado que existen realidades que condicionan la decisión de los niños e impiden la configuración de un consentimiento informado.

58. Esclarecido el tratamiento jurídico de este fenómeno, a continuación, procederá la Sala a explicar en qué consiste el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la inclusión en el RUV y los deberes a cargo la UARIV para materializarlo.

²⁵⁸ M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

El derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV). Importancia del registro. Reiteración de jurisprudencia²⁵⁹

59. De conformidad con los artículos 154 de la Ley 1448 de 2011²⁶⁰ y 17 del Decreto 4800 de 2011²⁶¹, la UARIV es la entidad responsable del RUV, el cual reemplazó al Registro Único para la Población Desplazada (RUPD)²⁶².

A su turno, el citado decreto define al RUV como *“una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas”*²⁶³. Además, aclara que la condición de víctima es una situación que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro *“pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades”*²⁶⁴. Igualmente, el artículo 19 del Decreto 4800 de 2011 enuncia, como mandatos que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas, los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, participación conjunta y confianza legítima, entre otros²⁶⁵.

En consonancia con lo anterior, la **Sentencia T-004 de 2014**²⁶⁶, como ya se mencionó, precisó que el RUV es una herramienta de carácter técnico que no define u otorga la condición de víctima. Según la **Sentencia T-290 de 2016**²⁶⁷, la condición de víctima del conflicto armado interno sí genera, paralelamente, el derecho a la inclusión en el RUV de forma individual o por núcleo familiar, en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

²⁵⁹ Sobre esta materia, la Sala adoptará la recopilación sobre el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la inclusión en el RUV, planteada en la Sentencia T-478 de 2017, que a su vez cita la T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁶⁰ Ley 1448 de 2011. Artículo 154. Registro Único de Víctimas. *“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley”*.

²⁶¹ Decreto 4800 de 2011. Artículo 17. Entidad responsable del manejo del Registro Único de Víctimas. *“La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la encargada de la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas”*.

²⁶² En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado que las reglas jurisprudenciales aplicables al Registro Único de Población Desplazada (RUPD) son trasladables a la inscripción en el Registro Único de Víctimas (cfr. Sentencia T-067 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada).

²⁶³ Decreto 4800 de 2011. Artículo 16.

²⁶⁴ Ibidem.

²⁶⁵ Decreto 4800 de 2011. Artículo 19. Principios que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas. *“Las normas que orientan a los servidores públicos encargados de diligenciar el Registro, deben interpretarse y aplicarse a la luz de los siguientes principios y derechos: 1. El principio de favorabilidad; 2. El principio de buena fe; 3. El principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho; 4. El principio de participación conjunta; 5. El derecho a la confianza legítima; 6. El derecho a un trato digno; y 7. Hábeas Data”*.

²⁶⁶ Sentencia T-004 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁶⁷ Sentencia T-290 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

A ese respecto, esta Corporación ha reconocido la importancia del RUV en múltiples pronunciamientos y ha resaltado que **la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas**²⁶⁸. En efecto, 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 su inclusión, en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo²⁶⁹; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata²⁷⁰. Además, una vez superadas dichas carencias, permite la priorización en el acceso a las medidas de reparación y, particularmente, a la 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 necesarias²⁷¹; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada²⁷²; y, (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, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma²⁷³.

De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha establecido las siguientes reglas en relación con la inscripción en el RUV²⁷⁴, a saber: (i) la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros. Por lo anterior, conforme al artículo 42 del Decreto 4800 de 2011 (artículo 2.2.2.3.16. del Decreto compilador 1084 de 2015), el acto administrativo que niega la inclusión en el RUV deberá contener, entre otras cosas, “[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión”, de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla²⁷⁵; (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

²⁶⁸ 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. Alexei Julio Estrada; y T-573 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁶⁹ Ley 1448 de 2011, art.52.

²⁷⁰ Ley 1448 de 2011, art.62-65.

²⁷¹ Ley 1448 de 2011, art.64.

²⁷² Ley 1448 de 2011, art.65.

²⁷³ Ley 1448 de 2011, arts. 155 y 156.

²⁷⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-517 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-067 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

²⁷⁵ Sentencia T-991 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad²⁷⁶, con arreglo al deber de interpretación *pro homine*.

De lo anterior se desprende que el derecho al debido proceso administrativo se garantiza en la medida en que la UARIV motive suficientemente los actos administrativos mediante los cuales resuelve las solicitudes de inclusión en el RUV y acoja las premisas que señala la ley. En efecto, la Corte ha reconocido que *“el acto administrativo por el cual se niega la inclusión en el RUV debe contar con motivación suficiente, por lo que la mera contradicción [con] la declaración de una persona no puede dar lugar a que se profiera una decisión en sentido negativo. En este escenario, la entidad, dentro de sus competencias, debe asumir la carga probatoria y demostrar que no se cumplen los supuestos para acceder a la solicitud de inscripción”*²⁷⁷.

Asimismo, este Tribunal ha advertido que la motivación de los actos administrativos emitidos por la UARIV es la expresión del principio de publicidad contenido en el artículo 290 superior²⁷⁸ y, de acuerdo con la jurisprudencia, evita abusos o arbitrariedades, permite al administrado ejercer la defensa de sus derechos e intereses y hace posible que los funcionarios judiciales adelanten el control jurídico del acto²⁷⁹.

En suma, el derecho al debido proceso administrativo representa un límite al ejercicio del poder público. En el presente caso, este se concreta en la medida en que la UARIV realice el examen de inclusión en el RUV conforme a los principios de buena fe y favorabilidad, conforme al deber de interpretación *pro homine*, motive suficientemente por qué decide no incluir a un solicitante en el RUV y respete las reglas jurídicas a aplicar en el análisis de los casos de conocimiento. De esta manera, este procedimiento administrativo se adelantará con sujeción a los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación, que hacen efectiva la intervención y defensa del administrado²⁸⁰.

60. Por otra parte, la Corte ha esclarecido en varias oportunidades la manera en que la UARIV debe materializar los principios y condiciones anteriormente reseñados. En primer lugar, ha establecido que, en caso de existir duda sobre las declaraciones de los solicitantes sobre la ocurrencia del hecho victimizante, *“(…) se entiende que la entidad debe motivar con suficiente material*

²⁷⁶ Sentencias T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-067 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada; T-517 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-692 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-556 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-290 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos. Igualmente, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011, con fundamento en el cual se debe observar el principio de favorabilidad en las actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas.

²⁷⁷ Sentencia T-301 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

²⁷⁸ *“Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República”*.

²⁷⁹ Sentencia T-227 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁸⁰ Ibidem.

probatorio la negativa a la inscripción en el RUV”²⁸¹. A este respecto, también ha indicado que la entidad tiene la obligación de asumir la carga probatoria y demostrar que no se cumplen los supuestos para acceder a la solicitud de inscripción²⁸².

61. Así pues, la UARIV también debe valorar las solicitudes de inclusión en el RUV a la luz de la presunción de buena fe y de la posibilidad de que las víctimas puedan acreditar los hechos por cualquier medio aceptado, y probar *“de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.”*²⁸³ Por lo tanto:

*“en virtud del principio de buena fe, 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”*²⁸⁴.

A partir de lo anteriormente expuesto, la Corte ha estimado que es procedente ordenar de manera directa por vía de tutela la inscripción de una persona en el RUV, siempre y cuando se verifique que 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 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”*²⁸⁵. (Subrayas fuera del original)

62. En efecto, distintas Salas de Revisión han examinado acciones de tutela en las que los demandantes solicitaron ser incluidos en el RUV por el homicidio de alguno de sus familiares y, por una u otra razón, la UARIV negó dicha solicitud.

²⁸¹ Sentencias T-692 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-556 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁸² Sentencia T-301 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

²⁸³ Ley 1448 de 2011. “Artículo 5. 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”.

²⁸⁴ Sentencia T-1064 de 2012, M.P. Alexei Julio Estrada, citada en la Sentencia T-092 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸⁵ Al respecto, ver sentencias T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-393 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-169 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, entre otras.

Por ejemplo, en la **Sentencia T-163 de 2017**²⁸⁶, la Sala Quinta de Revisión analizó la tutela interpuesta por una mujer que presentó una declaración para ser incluida en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza, desplazamiento forzado y homicidio de su cónyuge. Preciso que su pareja fue extorsionada por miembros de las “*Águilas Negras*” y que finalmente fue asesinada por denunciar esos hechos.

En esa oportunidad, la Sala consideró que la UARIV vulneró los derechos fundamentales de la accionante, al negar la inscripción en el RUV, bajo el argumento de que los hechos esbozados como victimizantes “*no ocurrieron con ocasión del conflicto armado porque fueron perpetrados por las denominadas bandas criminales*”. En efecto, la Corte determinó que la accionada había desconocido los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, al momento de valorar la declaración de la solicitante y las pruebas aportadas, por lo que ordenó la inclusión en el RUV.

63. Posteriormente, en la **Sentencia T-301 de 2017**²⁸⁷, la Corte analizó si la UARIV vulneró los derechos a la dignidad humana, a la vivienda digna y a la indemnización administrativa de una mujer y su núcleo familiar. Lo anterior, debido a que la accionante adujo que su hijo había sido víctima de reclutamiento ilícito y de homicidio, pero la entidad accionada negó su inclusión en el RUV debido a la inexistencia de suficientes elementos de juicio al menos sumarios que permitieran establecer que la muerte ocurrió en el marco del conflicto armado interno.

En aquella ocasión, esta Corporación concluyó que la UARIV “*se limitó a negar la pretensión sin señalar los motivos y los elementos materiales probatorios que se estudiaron*”. De esta manera, la Sala encontró que la entidad “*no recaudó la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante y no acudió a bases de datos y otras fuentes para la evaluación de elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le hubieran permitido fundamentar su decisión*”. Por lo anterior, ordenó a la entidad accionada evaluar de nuevo la solicitud de la solicitante y proferir un nuevo acto administrativo suficientemente motivado.

64. Por su parte, en la **Sentencia T-478 de 2017**²⁸⁸, la Sala Quinta de Revisión estudió una tutela interpuesta por una mujer que solicitó que se volviera a valorar su solicitud de inscripción en el RUV por el homicidio de su hijo. La Sala concluyó que la entidad demandada no vulneró los derechos de la actora, debido a que determinó que en el caso no había ni siquiera una prueba sumaria de que el asesinato estuviera relacionado con el conflicto armado.

65. En la **Sentencia T-584 de 2017**²⁸⁹, la Sala Sexta de Revisión estudió el caso de una persona que solicitó la inscripción en el RUV para sí misma y para su núcleo familiar debido al fallecimiento de su cónyuge. En ese caso, la

²⁸⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸⁷ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

²⁸⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸⁹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

UARIV recibió la constancia de investigación del caso, emitida por la Fiscalía General de la Nación. En dicho documento, se advierte que uno de los autores materiales rindió declaración. Sin embargo, la UARIV advirtió que, si bien el autor era integrante de un grupo emergente, de acuerdo con el análisis de todos los documentos adjuntados y la narración de hechos, no existía una relación cercana y suficiente del hecho con el conflicto armado y, por el contrario, el hecho revelaba un *modus operandi* más cercano a la delincuencia común.

A este respecto, la Sala determinó que la entidad demandada había realizado *“una indebida aplicación de las normas legales para la evaluar y decidir la petición de la actora, además exigió de manera desproporcionada a la interesada la prueba de la ocurrencia y autoría del hecho victimizante”*, lo que a su juicio constituía una limitante formal para acceder al registro. Adicionalmente, advirtió que la muerte del cónyuge de la accionante fue perpetrada en el marco del conflicto armado interno, pues los autores del crimen fueron miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, tal y como lo certificó el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Cúcuta, despacho judicial que adelantó y decidió el asunto. En consecuencia, la Sala ordenó la inclusión en el RUV.

66. Más adelante, con relación a la solicitud de amparo de una mujer que buscaba que la UARIV reconociera su calidad de víctima indirecta por el homicidio de su hijo en Medellín, la **Sentencia T-478 de 2017**²⁹⁰ advirtió que la Fiscalía General de la Nación no había podido determinar un vínculo entre el mencionado delito y la violencia política del país. A pesar de que en la tutela se anexaron artículos de prensa sobre los hechos de violencia que ocurrieron en Medellín para la época en que ocurrieron los hechos, no fue posible establecer un vínculo causal directo con el asesinato del hijo de la solicitante. Por consiguiente, este Tribunal concluyó que la entidad accionada no actuó arbitrariamente al negar la inclusión de la peticionaria en el RUV.

67. De igual forma, mediante la **Sentencia T-227 de 2018**²⁹¹, esta Corporación analizó tres casos acumulados en los que los tutelantes solicitaban ser incluidos en el RUV por los homicidios cometidos contra sus hijos. A este respecto, la Corte recordó la obligación de la UARIV de motivar suficientemente los actos administrativos mediante los cuales niega una inclusión en el RUV. Luego, al analizar los casos concretos, encontró que en uno de ellos la entidad no obtuvo la información necesaria para precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante y no consultó, aun estando facultada para ello, las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas u otras fuentes pertinentes. Además, si bien en dos de estos casos las investigaciones adelantadas por la Fiscalía habían sido archivadas, se había logrado establecer la injerencia de miembros de milicias y otros actores del conflicto armado interno en la muerte de las víctimas directas; sin embargo, la UARIV no tuvo en cuenta estos hechos. Finalmente, la Sala observó que, aun cuando la UARIV valoró las pruebas aportadas por uno de los accionantes y

²⁹⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹¹ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

acudió a varias bases de datos, en ningún momento presentó argumentos para desvirtuar el dicho del solicitante y no hizo mención alguna a la investigación penal que se encontraba en estado activo.

Por lo anterior, en aquella ocasión la Corte amparó el derecho al debido proceso de los tutelantes, dejó sin efecto las resoluciones expedidas por la entidad accionada y ordenó a la UARIV que expidiera nuevos actos administrativos, suficientemente motivados, que resolvieran las solicitudes de inclusión en el RUV.

68. Finalmente, en la **Sentencia T-092 de 2019**²⁹², la Corte analizó un caso en que la UARIV negó la inclusión en el RUV de una mujer, en razón a que la Fiscalía Segunda Seccional de Corinto no había podido establecer los autores o los móviles del homicidio cometido contra su esposo. De la documentación aportada, esta Corporación dedujo que la UARIV vulneró los derechos al debido proceso y a la igualdad de la solicitante, pues no respetó los principios de buena fe y favorabilidad que rigen la actuación de la administración en relación con el RUV. Particularmente, desestimó las manifestaciones de la peticionaria sin tener ninguna prueba en contrario, ya que el informe del ente acusador no negaba sus afirmaciones, sino que se limitaba a decir que para ese entonces no había logrado establecer el autor y los motivos del delito. La vulneración del principio de favorabilidad, a juicio de la Corte, se derivó del razonamiento de la Unidad, que parecía fundarse en la siguiente regla: *“si el ente investigador no puede determinar las causas y responsables de un hecho victimizante, el registro no puede ser llevado a cabo*. La Sala sin embargo tuvo en cuenta que *“las cifras más recientes revelaban un alto índice de impunidad en el castigo del delito de homicidio”*, por lo que admitir el argumento de la UARIV implicaría exigir que fueran los solicitantes quienes demostraran probatoriamente el hecho alegado, aun cuando en muchos casos ni siquiera el aparato estatal puede hacerlo. Bajo esa premisa, ordenó a la UARIV incluir a la peticionaria en el RUV.

Así las cosas y a modo de conclusión, es necesario recordar que el RUV es una herramienta administrativa de gran importancia, pues materializa el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a ser reconocidas como tales. En su labor respecto de dicho registro, la UARIV debe observar los principios de favorabilidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, entre otros. Por ende, para la inclusión en el RUV únicamente pueden exigirse los requisitos que la ley prevé de manera expresa. Además, las afirmaciones y pruebas sumarias presentadas por los solicitantes deben ser interpretadas como ciertas, de manera que es la UARIV quien tiene la carga de la prueba, si su interés es desvirtuarlas. Lo que no obsta para que, en los casos en los que no exista ni siquiera una prueba sumaria de los hechos que se alegan, la UARIV pueda válidamente negar las peticiones invocadas. Revisadas las anteriores consideraciones jurídicas, pasará la Sala a analizar el caso concreto.

²⁹² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Caso concreto

69. El 13 de enero de 2010, Ana Julia Niño Aguilar presentó solicitud de reparación administrativa por el hecho victimizante de homicidio, ocurrido el 15 de octubre de 2002 contra su hijo menor de edad quien, según ella indica, fue reclutado forzosamente por grupos de autodefensa en el Casanare. Sin embargo, mediante Resolución No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, confirmada por diversos actos administrativos posteriores, la UARIV negó la solicitud bajo el argumento de que el niño Aneiro Yerson Morales Niño, al haber pertenecido a un grupo armado organizado al margen de la ley, había sido victimario y no víctima del conflicto armado interno.

Posteriormente, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la accionante, la entidad también adujo que no existía prueba de que el menor de edad hubiera sido asesinado con ocasión del conflicto armado, pues la solicitante tan solo aportó copia del formato único de la noticia criminal. A juicio de la entidad, era necesario aportar *“denuncia del hecho declarado ante autoridad competente como: GAULA (del ejército o la Armada en zona rural y de la policía en zona urbana); Comisaría de Policía, Inspección de policía o ante las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía General de la Nación (URIS)”*²⁹³.

Entonces, la demandante interpuso acción de tutela contra la UARIV, con el objetivo de que se protegieran sus derechos a *“la dignidad humana, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, ante la no inclusión en el RUV”*²⁹⁴, pues a su juicio, el joven Aneiro Yerson Morales Niño fue víctima del conflicto armado, aun cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentran protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, ya sea como civiles o como sujetos vinculados a las hostilidades. Bajo ese supuesto, alega tener derecho a ser reconocida como víctima, en los términos de ley.

Los jueces de instancia, por su parte, no encontraron acreditados los requisitos de procedencia de la acción. Para el *ad quem*, los documentos presentados por la peticionaria tan solo daban cuenta de una investigación que adelantaba la Fiscalía General de la Nación sobre los hechos, y no eran idóneos para confirmar si el joven era víctima del conflicto armado o no.

70. La Sala observa que en esta oportunidad existen varios elementos en la negativa de la UARIV que deben ser revisados con detenimiento, y que particularizan este asunto concreto.

El primer tema por analizar es el reconocimiento de la calidad de víctima de quienes, fueron reclutados como menores de edad y mueren en el conflicto armado como niños, niñas o adolescentes. Lo anterior, en la medida en que, bajo los parámetros de la Ley 1448 de 2011, y según la UARIV, solo puede considerarse víctima la población infantil que se desvincule de la organización que se ha reclutado, antes de cumplir la mayoría de edad.

²⁹³ Folio 32, cuaderno principal.

²⁹⁴ Folio 1, cuaderno principal.

El segundo asunto por examinar son las exigencias probatorias para quienes pretenden su inscripción en el RUV y el valor probatorio de los instrumentos que aportan, pues a juicio de la UARIV, de los documentos presentados por la demandante no se puede concluir que los hechos que ella aduce fueron producto del conflicto armado interno, dado que para la época en que ellos ocurrieron, en la zona también operaban bandas delincuenciales auspiciadas por el narcotráfico.

Del análisis de estos dos aspectos derivados del caso concreto, la Sala determinará si se produjo o no una violación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso administrativo y eventualmente a los derechos de las víctimas, entre los que se encuentra el derecho a la indemnización administrativa, con ocasión de las circunstancias narradas por la demandante.

Del reconocimiento o no de la calidad de víctimas, de quienes fueron reclutados como menores de edad y mueren en el conflicto armado cuando aún son niños, niñas o adolescentes, en consideración a los parámetros consagrados en la Ley 1448 de 2011

71. Como se mencionó previamente, el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 reza lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. 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.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad (...)
(Subrayas fuera del original)

72. Así, en lo que concierne a los miembros de los grupos armados al margen de la ley, primero debe recordarse que, según la **Sentencia C-253A de 2012**, se trata de personas que cuando sean víctimas 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, pueden acceder a los mecanismos de verdad, justicia y reparación previstos en el ordenamiento jurídico, pero no así a los beneficios de

las medidas de protección especial previstas en la Ley 1448 de 2011, por tratarse de un mecanismo concreto de protección diseñado así por el Legislador.

En el caso de los niños que son reclutados en los grupos armados organizados, la Ley 1448 de 2011 prevé que sí pueden considerarse víctimas para efectos de esta normativa, cuando se han desvinculado de tales grupos, cuando aún son menores de edad. Al respecto, la acusación ciudadana que dio origen a la **Sentencia C-253A de 2012** argüía que esta norma desconocía “*que los combatientes que no se desmovilicen siendo menores de edad, fueron sujeto pasivo del delito de reclutamiento forzado y, dada la gravedad del hecho punible, tienen la condición de víctimas de violación al DIH, por lo que deben ser acreedores de los beneficios que establece la norma acusada*”. No obstante, la Corte en aquella ocasión recordó que, en esta materia, “*el alcance de la ley es el de que los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos per sé como víctimas. Cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho y acceder los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial, que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos a margen de la ley*”.

73. Las que se han referido son decisiones judiciales que no evaluaron específicamente si aquellos menores de edad reclutados forzosamente, que fallecieron durante el conflicto armado sin alcanzar la mayoría de edad y, por ese hecho, no pudieron desvincularse de los grupos armados al margen de la ley, de manera oportuna, en los términos de la disposición enunciada, podían ser considerados víctimas, para los efectos previstos en esta Ley.

A este respecto, la Sala considera que una interpretación de la norma enunciada que sea sistemática y respetuosa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, debe propender por: (i) proteger de manera integral a los menores de edad; (ii) restablecer sus derechos en caso de que sean amenazados o vulnerados; (iii) tener en cuenta los compromisos que ha adquirido el Estado colombiano, en relación con el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos; y (iv) responder a los factores que condicionan el fenómeno del reclutamiento forzado de menores de edad, así como a los peligros que enfrentan los niños, niñas y adolescentes víctimas de este delito.

Por consiguiente, la expresión “[l]os miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido **desvinculados** del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad”, no debe ser interpretada de manera limitada, de tal forma que únicamente se refiera a los niños, niñas y adolescentes que se **desmovilicen** antes de cumplir la mayoría de edad.

74. Desde esta perspectiva, la desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley también puede presentarse como consecuencia de la muerte

de la víctima. Precisamente, al estar expuestos a varios riesgos, la normativa existente a nivel internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano propende por proteger a los niños, niñas y adolescentes de un contexto que vulnera sus derechos preferentes a la vida, a la integridad física, a la salud, a tener una familia y a no ser separado de ella, al cuidado y al amor. En ese sentido, el hecho de que un menor de edad muera mientras es víctima de reclutamiento forzado debe ser interpretado como una “*desvinculación*” en los términos del artículo 3º, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011. Así, la interpretación de esta norma se orienta por la protección de quienes han sido reclutados ilícitamente y han tenido la peor consecuencia con ese reclutamiento, que es la muerte en condiciones de esclavitud y maltrato inhumano, como lo han reconocido las legislaciones y cortes a nivel nacional e internacional. Sin duda, un menor de edad que ha sido reclutado ilegalmente y que muere en combate no solo concreta la afectación más grave a sus derechos, sino que pierde la posibilidad de restablecer los derechos que les son violados mientras participan en las hostilidades.

Del reconocimiento o no de la calidad de víctima del joven Aneiro Yerson Morales Niño, en consideración a los parámetros consagrados en la Ley 1448 de 2011

75. En atención a la regla anteriormente expuesta, aducir que el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño fue *victimario*, debido a su participación en el conflicto armado interno, desconoce los principios del Derecho Internacional Humanitario, así como la legislación y jurisprudencia interna. Tampoco se desprende del parágrafo 2 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, citado por la entidad accionada, que establece que los niños, niñas y adolescentes miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados víctimas, siempre que se desvinculen cuando aún son menores de edad. Lo anterior, debido a que, en primer lugar, este niño fue víctima de reclutamiento ilícito, en la medida en que perteneció a un grupo armado organizado al margen de la ley a sus 15 años. Con independencia de las actividades que haya llevado a cabo, fue **blanco de las hostilidades** y, en efecto, su derecho a la vida fue vulnerado antes de cumplir la mayoría de edad. De este modo, Aneiro Yerson Morales Niño –mientras era víctima de un delito continuado, esto es, reclutamiento ilícito-, fue asesinado cuando era un sujeto de especial protección bajo los principios del Derecho Internacional Humanitario y los convenios internacionales suscritos por Colombia. En ese sentido, su muerte, precisamente, causó su desvinculación del grupo armado al que pertenecía antes de cumplir los 18 años.

76. En suma, el joven Aneiro Yerson Morales Niño no fue *victimario* del conflicto armado interno, por el contrario, fue *víctima* de este, al ser reclutado de manera forzosa y posteriormente asesinado, cuando aún era menor de edad.

77. Ahora es preciso analizar si, en efecto, la muerte del adolescente Morales Niño ocurrió con ocasión del conflicto armado interno.

Análisis de la actuación de la UARIV, al evaluar si el homicidio cometido contra Aneiro Yerson Morales Niño había ocurrido con ocasión del conflicto armado

78. Conforme al artículo 42 del Decreto 4800 de 2011, el acto administrativo que niega la inclusión en el RUV deberá contener, entre otras cosas, “[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión”. Asimismo, dispone que la UARIV deberá tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, al momento de evaluar una solicitud de inclusión en el RUV. Por otra parte, el artículo 5° de la Ley 1448 de 2011 establece que “*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.*” Finalmente, la Corte ha establecido que, en virtud del principio de buena fe, *prima facie*, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante deben tenerse como ciertas. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así.

79. En el presente caso, en el curso del procedimiento administrativo adelantado ante la UARIV, la accionante aportó el formato único de la noticia criminal, en el que denunciaba el homicidio cometido contra su hijo. Este documento es el conocimiento o información sobre la comisión de una conducta punible obtenidos por la policía judicial o Fiscalía, ya sea de oficio **o mediante denuncia**²⁹⁵. A pesar de lo anterior, sin justificación alguna, la entidad accionada exigió la presentación de una denuncia “*ante autoridad competente*”, con el fin de probar la ocurrencia del hecho victimizante; por lo tanto, vulneró el principio de buena fe que caracteriza el proceso de inscripción en el RUV.

80. Por otra parte, la vulneración del principio de favorabilidad se deriva del razonamiento de la UARIV. A su juicio, no puede concluirse que la muerte de Aneiro Yerson Morales Niño hubiese ocurrido con ocasión del conflicto armado, pues en la zona también operaban bandas delincuenciales auspiciadas por el narcotráfico.

Sin embargo, para la época, Paz de Ariporo también sufría la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, que se disputaban el territorio. Primeramente, el desarrollo del paramilitarismo en Casanare surgió en la década de 1980 y estuvo marcado por la presencia de múltiples organizaciones con diferentes orígenes²⁹⁶. Para el año de 1998, el grupo paramilitar conocido como “*Los Llanos*” empezó a disputarle a la guerrilla el territorio compuesto por catorce municipios: Aguazul, Hato Corozal, Maní, Nunchía, Orocué, Paz de Ariporo, Pore, Sabanalarga, San Luis de Palenque, Tauramena, Villanueva,

²⁹⁵ Ministerio de Justicia. *Glosario*. Disponible en:

<https://sej.minjusticia.gov.co/PoliticaCriminal/Paginas/Glosario.aspx#:~:text=Noticia%20Criminal%3A,denu ncia%2C%20querella%20o%20petici%C3%B3n%20especial>. URL 29/10/2020.

²⁹⁶ Conforme a la Monografía Político Electoral del Departamento del Casanare (1997-2007), realizada por la Misión de Observación Electoral, las autodefensas campesinas del norte del Casanare, las autodefensas del sur del Casanare y las autodefensas campesinas de Casanare. Pág.6. Disponible en: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/casanare.pdf.

Trinidad, Yopal y Monterrey²⁹⁷. Finalmente, para el año 2000, este grupo al margen de la ley había accedido a las esferas del poder político del Casanare²⁹⁸. En suma, en el período comprendido entre 1997 y 2001, la disputa bélica entre el Estado colombiano y la guerrilla tuvo lugar en la mayoría de esos municipios. Igualmente, se registró la confrontación bélica entre la guerrilla y los grupos autodefensas en Paz de Ariporo entre 1997 y 2007²⁹⁹. Esta situación ocasionó que este municipio presentara una tasa de homicidios promedio superior al nacional³⁰⁰.

81. Asimismo, debe anotarse que, según consta en los informes periciales forenses realizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal, Aneiro Yerson Morales Niño murió como consecuencia de un trauma craneoencefálico, a causa de heridas provocadas por proyectiles de armas de fuego. Conforme al patrón de estas lesiones, el Instituto presume que el asesinato ocurrió en medio de un combate. Además, según se establece en el perfil demográfico del cuerpo de este menor de edad, dicho combate presumiblemente se presentó entre grupos autodefensas y subversivos.

Por ende, es absolutamente inaceptable, no sólo en los términos del artículo 5º de la Ley 1448 de 2011, sino también desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional³⁰¹ y de la evidencia fáctica, que la UARIV haga uso de un argumento especulativo y contraevidente para concluir que el homicidio del joven Aneiro Yerson Morales Niño no fue producto del conflicto armado y de esa manera negar la inclusión en el RUV.

En virtud del principio de buena fe, las afirmaciones de la accionante deben tenerse por ciertas. Igualmente, Paz de Ariporo es un municipio caracterizado por la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley, los cuales se enfrentaron por el control del territorio a inicios del siglo XXI. Por último, si bien la Fiscalía General de la Nación aún recolecta pruebas sobre los presuntos delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida que fueron cometidos en contra del hijo de la accionante, lo cierto es que el joven murió a causa del impacto de dos proyectiles de arma de fuego, en medio de un enfrentamiento entre, al parecer, grupos de autodefensas y subversivos. Desconocer los anteriores hechos genera una carga desproporcionada a la solicitante y vulnera el principio de favorabilidad que debe regir la actuación de

²⁹⁷ Ibidem, pág.63.

²⁹⁸ Ibidem.

²⁹⁹ Ibidem, pág.23.

³⁰⁰ Ibidem, pág.31. Para más información sobre la presencia de grupos autodefensas en el departamento del Casanare a inicios del siglo XXI, se puede consultar: EL ESPECTADOR: *A juicio por terror en el Casanare* (4/12/2009). [https://www.elespectador.com/noticias/judicial/a-juicio-por-terror-en-casanare/ Paramilitar 'Martín Llanos' habría influido en política del Casanare](https://www.elespectador.com/noticias/judicial/a-juicio-por-terror-en-casanare/Paramilitar%20Mart%C3%ADn%20Llanos%20habr%C3%ADa%20influido%20en%20pol%C3%ADtica%20del%20Casanare) (26/01/2009). [https://www.elespectador.com/noticias/judicial/paramilitar-martin-llanos-habria-influido-en-politica-del-casanare/ Casanare, política convulsionada](https://www.elespectador.com/noticias/judicial/paramilitar-martin-llanos-habria-influido-en-politica-del-casanare/Casanare,%20pol%C3%ADtica%20convulsionada) (24/06/2011). [https://www.elespectador.com/noticias/nacional/casanare-politica-convulsionada/ VERDAD ABIERTA](https://www.elespectador.com/noticias/nacional/casanare-politica-convulsionada/VERDAD%20ABIERTA) (2011). *El despojo silencioso en Casanare*. Disponible en: <https://verdadabierta.com/el-despojo-del-mar-verde-en-el-casanare/> URL 11/11/2020. CONVENIOS DE FUERZA Y JUSTICIA. *Situación de violencia en la región*. Disponible en: <http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/278> URL 11/11/2020

³⁰¹ Sentencias T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-584 de 2017, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, entre otras.

la administración en relación con el RUV, según el cual debe realizarse la interpretación que resulte más favorable para la víctima, tal como esta Corporación ya lo ha afirmado con anterioridad³⁰².

82. En todo caso, ante la duda respecto de si el homicidio del menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño ocurrió con ocasión del conflicto armado, la UARIV debió aplicar la noción de aquel que resultaba más favorable a los derechos de la accionante. En relación con este asunto, en virtud de las **Sentencias C-781 de 2012 y C-253A de 2012** ya mencionadas, es claro que el concepto de *conflicto armado* debe ser analizado de manera amplia, en atención a la necesidad de protección de las víctimas y las dificultades en la determinación de las aristas del conflicto, en el caso colombiano. Por esta razón, la Corte ha establecido que una concepción estrecha del conflicto armado vulnera los derechos de las víctimas. De hecho, ha destacado las notorias dificultades que presenta la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado; por ello, ha reconocido expresamente, en zonas en las que se registran los hechos asociados a este último, los hechos atribuibles a bandas criminales o a grupos armados, aunque no estén plenamente identificados, como sus autores. En este sentido, afirmar que, para la época en que murió el hijo de la solicitante y en el municipio en que sucedieron los hechos, operaban bandas delincuenciales asociadas al narcotráfico carece de relevancia y no es suficiente para negar la inclusión de la señora Ana Julia Niño Aguilar en el RUV. Más aun, cuando se tiene en cuenta que (i) el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 establece que se adquiere la condición de víctima, “*con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible*”; y (ii) que existe efectivamente un proceso penal en curso que no descarta el conflicto armado, por la edad del joven Aneiro Yerson Morales Niño, las circunstancias bajo las cuales fue asesinado y la presencia de grupos armados al margen de la ley en la zona.

83. En suma, la Sala encuentra que el menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño, en principio, fue **víctima directa de reclutamiento ilícito y homicidio, en los términos de la Ley 1448 de 2011**. Por lo tanto, la Sala observa que la UARIV revictimizó a la señora Ana Julia Niño Aguilar, no solo porque debió soportar el dolor de perder a su hijo, sino también porque la entidad estatal lo calificó como victimario del conflicto armado interno. Por el contrario, sus bienes jurídicos a la libertad y a la vida fueron vulnerados en un contexto en el que, bajo los principios del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, debían ser protegido. Así las cosas, la UARIV incumplió

³⁰² Específicamente, en la Sentencia T-092 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte advirtió que la vulneración del principio de favorabilidad en aquel caso concreto se derivó del razonamiento de la Unidad, que parecía fundarse en la siguiente regla: *si el ente investigador no puede determinar las causas y responsables de un hecho victimizante, el registro no puede ser llevado a cabo*. La Sala sin embargo tuvo en cuenta que “*las cifras más recientes revelaban un alto índice de impunidad en el castigo del delito de homicidio*”, por lo que admitir el argumento de la UARIV implicaría exigir que fueran los solicitantes quienes demostraran probatoriamente el hecho alegado, aun en el evento de que en muchos casos ni siquiera el aparato estatal pudiera hacerlo.

su misión de liderar acciones para atender y reparar integralmente a las víctimas, con el fin de contribuir a la inclusión y a la paz³⁰³.

Por lo anterior, la Sala advertirá a la UARIV que tiene la obligación de interpretar el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 conforme a los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial, en aras de no incurrir en prácticas que supongan la exclusión de víctimas, como el hijo de la accionante. Asimismo, ordenará a la entidad actualizar el Manual de Criterios de Valoración y realizar las gestiones administrativas necesarias para capacitar a los funcionarios encargados de resolver las peticiones y solicitudes relacionadas con la inscripción en el RUV, en relación con los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la interpretación del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de la subregla que emana de esta providencia.

Particularmente, en el Manual de Criterios de Valoración se deberán abordar los siguientes asuntos, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia: (i) los preceptos del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la legislación y de la jurisprudencia nacional que regulan el delito de reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; (ii) la manera en que la participación de menores de edad en las hostilidades vulnera sus derechos fundamentales; (iii) el concepto de “*desvinculación*” incluido en el artículo 3°, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011, cuyo significado no se reduce a “*desmovilización*”, sino también a las demás situaciones que ocasionan la salida de los menores de edad del grupo armado organizado al margen de la ley al que pertenecían, tal como su muerte en el marco del conflicto; y (iv) el deber de analizar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado en cada caso concreto, conforme a una concepción amplia y favorable a la víctima de este concepto.

Sobre la calidad de víctima de la accionante

84. Ahora es necesario analizar las consecuencias que genera el declarar víctima a Aneiro Yerson Morales Niño en la presente sentencia. A este respecto, la Sala observa que la señora Ana Julia Niño Aguilar es víctima indirecta de los hechos victimizantes de reclutamiento ilícito y homicidio. En primer lugar, el joven Aneiro Yerson Morales Niño, al haber sido desvinculado de un grupo de autodefensas en el año 2003, no corre la suerte de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, quienes no son considerados víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011. En su lugar, es *víctima* en los términos del artículo 3°, inciso 1, de la Ley en comento, que define como víctimas a “*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*”.

³⁰³ UARIV. *Misión y Visión*. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/mision-y-vision/184> URL 30/10/2020

Segundo, la accionante sufrió el desasosiego de perder a su hijo en circunstancias inciertas. Además, si bien supo de su muerte, el cuerpo estuvo desaparecido durante 14 años. Finalmente, si bien la accionante ya pudo darle sepultura al joven Aneiro Yerson Morales Niño, el proceso penal adelantado por los presuntos delitos de reclutamiento ilícito y homicidio en persona protegida sigue en curso. En ese sentido, la señora Ana Julia Niño Aguilar aún padece las consecuencias de haber perdido a su hijo con ocasión del conflicto armado, y no ha podido esclarecer las condiciones exactas en las que fue reclutado, participó en las hostilidades y fue asesinado. La situación que ha vivido la solicitante desde el 2002, con toda la zozobra y angustia que supone, conlleva a que sea *víctima indirecta de los hechos victimizantes de reclutamiento ilícito y homicidio*, en los términos del inciso 2 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que establece “[t]ambién son víctimas el (...) familiar en primer grado de consanguinidad (...) de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”. Lo anterior, debido a que, en el presente caso, la víctima directa de estos hechos ya falleció³⁰⁴.

85. Por lo anterior, la Sala concluye que la UARIV vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la indemnización administrativa de la señora Ana Julia Niño Aguilar. Por consiguiente, se ordenará su inclusión en el RUV. Asimismo, requerirá a la entidad accionada para que brinde información, guía y acompañamiento con respecto a la oferta institucional y los beneficios contemplados en la ley para víctimas de la violencia, especialmente el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa³⁰⁵.

Sobre la solicitud de revocatoria directa de las resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017

86. Adicionalmente, la Sala advierte que, el 9 de noviembre de 2017, Ana Julia Niño Aguilar le solicitó a la UARIV la revocatoria directa de las resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017³⁰⁶, pues consideró que su hijo, al ser menor de edad, claramente había sido víctima del conflicto armado y no un victimario, como lo afirmó dicha entidad.

La UARIV declaró improcedente esta solicitud porque, conforme al artículo 70 del Decreto 01 de 1984, “[n]o podrá pedirse la revocación directa de los actos

³⁰⁴ A este respecto, es necesario aclarar que, en la Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, esta Corporación afirmó que, debido a que el artículo 3º, inciso 2, de la Ley 1448 de 2011 no contiene ninguna precisión en torno a las características de los hechos victimizantes, “es evidente que éstas son las mismas establecidas en el inciso primero, tanto en lo relativo a la fecha de su ocurrencia, como al tipo de infracción perpetrada y al hecho de haber sucedido éstas con ocasión del conflicto armado interno”.

³⁰⁵ Conforme al artículo 2.2.7.3.4. del Decreto Único Reglamentario 1084 del 26 de mayo de 2015, la UARIV podrá reconocer por indemnización administrativa los montos de hasta 40 y 30 SMMLV por los hechos victimizantes de homicidio y reclutamiento forzado de menores, respectivamente. Asimismo, el artículo 2.2.7.4.9. dispone que, “[s]i respecto de una misma víctima concurre más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, ésta tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se acumule hasta un monto máximo de cuarenta (40) SMLMV”.

³⁰⁶ Folios 36-37, cuaderno principal.

administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”³⁰⁷. La Sala advierte al respecto, sin embargo, que para la fecha en que se profirió el acto administrativo en mención, el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011³⁰⁸ ya había derogado la norma citada por la entidad accionada. En su lugar, la entidad debió considerar los artículos 93 a 95 de la Ley referenciada, que respectivamente señalan: (i) Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la Ley; no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (ii) La revocación directa a solicitud de parte no procede por una presunta oposición a la Carta Política o la Ley, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial. Finalmente, (iii) la revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

En ese sentido, la UARIV lesionó el derecho al debido proceso administrativo de la solicitante, al basar su decisión final en una norma claramente derogada. Por consiguiente, la Sala dejará sin efectos el Oficio con radicado 201811312301631 del 24 de julio de 2018, mediante el cual respondió la solicitud de revocatoria directa contra las resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017, interpuesta por la señora Ana Julia Niño Aguilar.

Conclusiones

87. La Sala encontró acreditada la procedencia de la acción de tutela contra la UARIV, únicamente en relación con la señora Ana Julia Niño Aguilar. Esto, debido a que: (i) Es ella la titular de los derechos constitucionales cuya defensa inmediata invoca. Por el contrario, los demás familiares del menor de edad Aneiro Yerson Morales Niño no acudieron ante la UARIV, con el fin de ser incluidos en el RUV. En ese sentido, la entidad no realizó ninguna acción contra ellos u omitió algún deber que pudiera afectar alguno de sus derechos fundamentales; (ii) la UARIV es una entidad pública a la que se acusa de la vulneración de garantías constitucionales, por lo que tiene legitimación por pasiva en este asunto; (iii) el tiempo transcurrido entre la última decisión proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá y la presentación de la tutela es razonable de acuerdo con la situación de la señora Ana Julia Niño Aguilar; y (iv) la peticionaria, además de interponer los recursos de reposición y apelación contra la Resolución que negó su inclusión en el RUV, presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra ese acto

³⁰⁷ Oficio No.201811312301631, respuesta a la solicitud de revocatoria directa contra Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014, Resolución 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y Resolución 201745900 del 31 de agosto de 2017. Pág.2.

³⁰⁸ Este artículo reza: “Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984 (...)”

administrativo. Por ende, utilizó todos los mecanismos judiciales de defensa que tenía a su disposición para controvertir la decisión de la UARIV y lograr su inclusión en el RUV.

88. Al pasar al estudio de fondo, la Sala recordó que el concepto de víctima del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 no define la condición fáctica de la víctima, sino que determina los destinatarios de las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal. Por otro lado, enfatizó en que la expresión “*con ocasión del conflicto armado*” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado, de manera que debe entenderse desde una concepción amplia. Además, señaló que 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.

89. Seguidamente, recogió las normas y jurisprudencia que regulan el delito de reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes. Recordó lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en cuanto al reclutamiento y participación de los menores de edad en conflictos armados. También ejemplificó la manera en que otros Estados han tratado jurídicamente este fenómeno. Asimismo, indicó que Colombia condena el reclutamiento de menores de 18 años y obligarles a participar en hostilidades o acciones bélicas. Finalmente, resumió la jurisprudencia que ha tratado la materia. Preciso que un niño “*decide*” pertenecer a un grupo armado ilegal por diversas causas que condicionan su consentimiento. Por ello, no es posible tomar como “*voluntaria*” la determinación de un menor de edad de ingresar a los grupos armados al margen de la ley. Además, advirtió que la vinculación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados supone una amenaza cierta para sus derechos fundamentales, pero en todo caso la afectación de estos se produce por el hecho mismo del reclutamiento ilícito y su condición de vulnerabilidad, con independencia del tipo de actividades realizadas o las circunstancias particulares de contribución del menor de edad en los grupos y escenarios de conflicto.

90. Posteriormente, recordó que el RUV es una herramienta administrativa que sirve para identificar a las personas que han sufrido un hecho victimizante en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. De este modo, el proceso de valoración de las solicitudes de inscripción en él se debe llevar a cabo con arreglo al principio de buena fe y presunción de veracidad. Por lo tanto, las afirmaciones y pruebas sumarias presentadas por los solicitantes deben ser interpretadas como ciertas.

91. En el análisis del caso concreto, la Sala determinó que la UARIV desconoció la regulación aplicable en torno al delito de reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes. Además, vulneró los principios de favorabilidad y buena fe que rigen la actuación de la administración en relación con el RUV. Lo anterior, debido a que afirmó que el hijo de la accionante había sido victimario del conflicto armado interno, a pesar de que –conforme al derecho internacional y marco jurídico interno–, todo menor de edad que participa en

las hostilidades es considerado víctima. Una interpretación diferente no puede encontrar fundamento en el parágrafo 2 del artículo 3° de la Ley de Víctimas, puesto que Aneiro Yerson Morales Niño murió, mientras era víctima de reclutamiento ilícito, antes de cumplir la mayoría de edad, de modo que su desvinculación tuvo lugar antes de ello. Por otra parte, la entidad negó los hechos alegados por la demandante sin haberlos refutado previa y adecuadamente, pues exigió la presentación de una denuncia aun cuando la accionante había aportado la noticia criminal del hecho delictivo. Además, interpretó de manera desfavorable la solicitud de la peticionaria pues, con tan solo afirmar que en la zona también operaban bandas delincuenciales auspiciadas con el narcotráfico, concluyó de manera especulativa que el homicidio de Aneiro Yerson Morales Niño no había ocurrido con ocasión del conflicto armado. Por lo tanto, la UARIV transgredió los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la indemnización administrativa de la accionante y, en consecuencia, tiene derecho a ser inscrita en el RUV como víctima indirecta de los hechos victimizantes de reclutamiento ilícito y de homicidio, conforme al segundo inciso del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. De manera adicional, la Sala advirtió que la UARIV declaró improcedente la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No.2014-387322 del 12 de febrero de 2014, con base en el artículo 70 del Decreto 01 de 1984 ya derogado. Por ende, también dejó sin efectos este acto administrativo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del 12 de diciembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, a través de la cual se confirmó la providencia del 22 de noviembre de 2019 emitida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la indemnización administrativa, únicamente de la señora Ana Julia Niño Aguilar, vulnerados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. Respecto de los demás accionantes, **DECLARAR** la improcedencia del presente fallo, al no acreditar el requisito de legitimación en la causa por activa.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones No. 2014-387322 del 12 de febrero de 2014, 2014-387322R del 6 de julio de 2017 y 201745900 del 31 de agosto de 2017, mediante las cuales se negó la inscripción de la señora Ana Julia Niño Aguilar en el Registro Único de Víctimas, y el Oficio 201811312301631 del 24 de julio de 2018, mediante el cual respondió la solicitud de revocatoria directa de las anteriores resoluciones interpuesta por la señora Ana Julia Niño Aguilar.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas que, en el término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Ana Julia Niño Aguilar en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de reclutamiento ilícito y homicidio.

Cuarto. -ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que brinde a la señora Ana Julia Aguilar Niño información, guía y acompañamiento sobre la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley para víctimas de la violencia, especialmente en relación con el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa.

Quinto. -ADVERTIR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que tiene la obligación de interpretar el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 conforme a los principios de buena fe, favorabilidad y prevalencia del derecho sustancial, en aras de no incurrir en prácticas que supongan una exclusión injustificada de las víctimas del Registro Único de Víctimas.

Sexto. -ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, actualice el Manual de Criterios de Valoración y realice las gestiones administrativas necesarias para capacitar a los funcionarios encargados de resolver las peticiones y solicitudes relacionadas con la inscripción en el RUV, en relación con los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la interpretación del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Particularmente, en el Manual de Criterios de Valoración se deberán abordar los siguientes asuntos, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia: (i) los preceptos del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la legislación y de la jurisprudencia nacional que regulan el delito de reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; (ii) la manera en que la participación de menores de edad en las hostilidades vulneran sus derechos fundamentales; (iii) el concepto de “*desvinculación*” incluido en el artículo 3°, parágrafo 2, de la Ley 1448 de 2011, cuyo significado no se reduce a “*desmovilización*”, sino también a las demás situaciones que ocasionan la salida de los menores de edad del grupo armado organizado al margen de la ley al que pertenecían, tal como su muerte en el marco del conflicto; y (iv) el deber de analizar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado en cada caso concreto, conforme a una concepción amplia y favorable a la víctima de este concepto.

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

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General