

## Sentencia T-171/19



Referencia: Expediente T-7147380

Acción de tutela interpuesta por Diana Judith Santana Sanabria contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., 24 de abril de dos mil diecinueve (2019).

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

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Hechos Relevantes<sup>1</sup>

1.1. Diana Judith Santana Sanabria rindió declaración ante la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Bogotá, el 21 de agosto de 2012, con el objeto de solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas – RUV.

1.2. La accionante declaró que su esposo José Raúl Santana Murcia fue víctima de desaparición forzada en el barrio La Riviera, ubicado en la localidad de Engativá en Bogotá D.C., el 1 de septiembre de 2005. La peticionaria relató que con su esposo tenían una tienda de venta de cerveza y víveres en la que atendían a Raúl Velasco alias “Guacharaco”, quien se encontró con su esposo el mismo día que desapareció. La actora agregó que su hermano estaba colaborando con la búsqueda de su esposo y fue asesinado en la localidad de Kennedy. Además, declaró haber sido víctima de lesiones personales el 26 de marzo de 2007 y amenazas, por parte de alias “Guacharaco”, para que no denunciara la desaparición de su esposo, así como *“llamadas amenazantes y me decían que a*

---

<sup>1</sup> El relato de la acción de tutela fue complementado con las pruebas documentales para precisar los hechos.

*mi esposo lo habían dejado en bolsas plásticas y me nombraban sitios posibles a donde él estaba”.<sup>2</sup>*

1.3. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional elaboró, en febrero de 2010, un estudio técnico sobre la acreditación de la calidad de víctima de la accionante y allí estudió las dinámicas del *“fenómeno paramilitar en el Distrito Capital”*<sup>3</sup> para finalmente reconocer la calidad de víctima a Diana Judith Santana Sanabria.

1.4. Las amenazas y lesiones de las que fue víctima la accionante fueron puestas en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, entidad que requirió a la Policía Nacional para que realizara el estudio técnico de seguridad.<sup>4</sup> En el expediente se encuentran las planillas de control de visitas de la Policía Nacional al domicilio de la accionante en el Barrio La Riviera.<sup>5</sup>

1.5. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas decidió en la Resolución No. 2015-121516 del 1 de junio de 2015, no incluir a Diana Judith Santana y a su grupo familiar en el RUV porque *“no existen móviles de coacción que se enmarquen dentro de las condiciones propias del conflicto (...) el hecho del cual fue víctima NO representa una infracción al Derecho Internacional Humanitario (...) Si bien la declarante describe la situación vivida, en ésta no se evidencian elementos de tiempo, modo y lugar sobre las cuales la administración pueda concluir que dicha afectación ocurrió con ocasión del conflicto armado interno”*.<sup>6</sup>

1.6. La UARIV consultó las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación, Policía Nacional, Sistema de Información de Reparación Administrativa –SIRA, Sistema de Información Víctimas de la Violencia –SIV, RUV, y en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD y encontró que la accionante, su esposo e hijos estaban bajo el estado de NO INCLUSIÓN.

1.7. En el mismo acto administrativo, la UARIV sostuvo que *“Si bien la señora afirma que su esposo no apareció más luego de haber sido citado por un señor, no se ofrecen más detalles que posibiliten asociar esto, primero al accionar preciso de un grupo armado, y segundo vincularlo a algún nexa (sic) causas de índole política o ideológica”*.<sup>7</sup> Finalmente, concluyó con base en la constancia de la Fiscalía General de la Nación que *“si bien el ente emprendió labores investigativas, no se tienen indicios frente a la identidad o naturaleza de los hechos”*. Por su parte, una certificación de la Fiscal 38 Delegada ante el Tribunal de Justicia Transicional indicó que *“a la fecha no ha sido enunciado ni confesado por ningún postulado del Extinto Bloque capital, que se desmovilizó el 3 de septiembre de 2005”*.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Primera instancia, folio 3.

<sup>3</sup> Primera instancia, folios 26 a 31.

<sup>4</sup> Expediente de revisión, folio 20.

<sup>5</sup> Expediente de revisión, folios 21, 22 y 23.

<sup>6</sup> Expediente de revisión, folio 4.

<sup>7</sup> Expediente de revisión, folio 5.

<sup>8</sup> Expediente de revisión, folio 14.

1.7. Dada la negativa de la entidad a inscribirla en el RUV, Diana Judith Santana Sanabria presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. El primero fue resuelto con la Resolución No. 2015-121516R de 20 de febrero de 2017, en la que se afirmó que *“no hay prueba alguna que respalde los hechos alegados por la recurrente, en el sentido que la desaparición forzada declarada se dio con ocasión del conflicto armado (...) el órgano acusador de forma expresa advierte que al 01 del mes de diciembre de 2016, no había ningún postulado de un reconocido grupo armado que reconociera la desaparición forzada sujeto a estudio a este Despacho”*.<sup>9</sup>

1.8. En la Resolución No. 201716593 de 2 de mayo de 2017 se estudió el recurso de apelación y se confirmó la decisión de no incluir a la señora Diana Judith Santana Sanabria y a su grupo familiar en el RUV, así como tampoco reconocer los hechos victimizantes, teniendo en cuenta que la denuncia de la desaparición forzada no es prueba de que hubiese ocurrido y no se aportó la sentencia de declaración de ausencia por desaparición forzada *“con el fin de tener plena certeza de la desaparición del señor en cuestión”*.<sup>10</sup> Sin embargo, posteriormente se indica que *“cumple con el primer requisito señalado por la norma, en tanto que, el criterio temporal es decir la supuesta ocurrencia del daño es posterior al 1 de enero de 1985”*.<sup>11</sup> Respecto a la relación de la desaparición forzada con el conflicto armado interno, la entidad mencionó la distinción entre hechos cometidos por la delincuencia común y aquellos asociados al conflicto armado y citó la sentencia C-253A de 2012 de la Corte Constitucional.

En cuanto a las amenazas se dijo que *“no se logra determinar que los causantes de la amenaza que indica haber sufrido la recurrente hayan sido por parte de los integrantes de grupos al margen de la ley”*.<sup>12</sup> Por su parte, respecto de las lesiones personales *“se evidencia que no existen elementos de juicio, fuentes legales probatorias, ni medios de convicción diferentes al contexto general de criminalidad”*.<sup>13</sup>

Finalmente, el análisis de contexto estuvo basado en: primero, publicación de RCN que relató la complicidad de funcionarios del aeropuerto ubicado en Bogotá D.C., para tráfico de drogas. Segundo, se referenció la situación de orden público en el departamento del Tolima, *“zona donde se presenta diversos factores de violencia como el narcotráfico entre otros”*.<sup>14</sup> Tercero, citó la problemática en el Vichada para señalar que si bien allí operaban grupos organizados delincuenciales para la fecha en que ocurrieron los hechos victimizantes, no fue posible determinar que son consecuencia del Conflicto Armado Interno.

---

<sup>9</sup> Expediente de revisión, folio 42.

<sup>10</sup> Expediente de revisión, folios 50 y 51.

<sup>11</sup> Expediente de revisión, folio 51.

<sup>12</sup> *Ibídem*, folio 51.

<sup>13</sup> Expediente de revisión, folio 51.

<sup>14</sup> *Ibídem*, folio 51.

1.11. En consecuencia, Diana Judith Santana Sanabria presentó acción de tutela contra la UARIV, en la que solicitó que se ordenara la valoración de su caso y fuese incluida en el RUV. Mediante Auto del 7 de septiembre 2018, el Juzgado Noveno Penal del Circuito de Bogotá, con funciones de conocimiento, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la UARIV para que en el término de un día ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

## **2. Contestación de la entidad demandada y decisiones de instancia**

2.1. El jefe de Oficina Asesora Jurídica de la UARIV presentó escrito de contestación el 12 de septiembre de 2018 y solicitó que se negaran las pretensiones del amparo dado que esta no es la acción procedente contra los actos administrativos que niegan la inclusión en el RUV. Agregó que se configuró un hecho superado por la debida diligencia de la entidad, así como el respeto del debido proceso administrativo.

2.2. El Juzgado Noveno Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá negó las pretensiones de la acción de tutela, pues a su juicio la UARIV contestó la petición de la accionante a través de actos administrativos debidamente notificados, por tanto se trata de un trámite que ya fue decidido por la respectiva entidad sin que se haya probado un perjuicio irremediable.

2.3. La accionante presentó escrito de impugnación el 24 de septiembre de 2018 y advirtió que la tutela es procedente para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas cuando su satisfacción dependa de la inclusión en el RUV<sup>15</sup> y especialmente cuando son víctimas del conflicto armado interno. Indicó además que la inclusión en el RUV es un derecho fundamental de las víctimas y que *“la unidad no puede trasladar la carga de la prueba del hecho victimizante”*.<sup>16</sup>

2.4. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., decidió confirmar la providencia de primera instancia. Consideró que la conclusión de la UARIV sobre la falta de relación entre el hecho victimizante y el conflicto armado interno siguió la distinción hecha por la sentencia C-253A de 2012 y valoró las pruebas disponibles, según las cuales *“no ha sido enunciado ni confesado por ningún postulado del Extinto Bloque Capital, que se desmovilizó el 3 de septiembre de 2005”*.<sup>17</sup>

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

1.1. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela adoptados en los

---

<sup>15</sup> Cita la sentencia T-478 de 2017.

<sup>16</sup> Primera instancia, folio 73.

<sup>17</sup> Expediente de revisión, folio 14.

procesos de la referencia.

## 2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. *Legitimación en la causa por activa y por pasiva.* La acción de tutela fue presentada por Diana Judith Santana Sanabria, quien es la titular de los derechos objeto de estudio en esta providencia. Por su parte, la accionada es una entidad pública que profirió un acto administrativo en el que negó la inscripción en el RUV a Diana Judith Santana Sanabria.

2.2. *Inmediatez.* Este requisito de procedibilidad está satisfecho, porque el oficio de citación para notificar la última Resolución de la UARIV es de 27 de diciembre de 2017<sup>18</sup> y la acción de tutela fue presentada el 6 de septiembre de 2018, es decir, transcurrieron un poco más de siete meses, restando el tiempo de vacancia judicial. Para la Sala de Revisión este lapso es razonable porque: En primer lugar, el precedente constitucional ha señalado criterios con base en los cuales debe valorarse la razonabilidad del plazo en el caso concreto, uno de ellos indica que en tanto la vulneración de los derechos de la víctima permanezca en el tiempo, el daño es actual y por tanto amparable por la acción de tutela<sup>19</sup>. Así sucede con la desaparición forzada, que es una violación de derechos humanos caracterizada por prolongarse indefinidamente y causar perjuicios de manera permanente, continuada y constante, que solamente termina cuando la persona finalmente aparece, pero mientras su paradero sea incierto, el dolor y los “*graves sufrimientos*”<sup>20</sup> persisten en los familiares. Por tanto, en el presente caso la violación de derechos humanos es actual en tanto el esposo de la accionante continúa desaparecido.

2.2.1. En segundo lugar, en el precedente constitucional también se ha señalado que deben considerarse las circunstancias particulares de las personas. En la sentencia T-163 de 2017, en la que también se estudiaba la negativa de la UARIV para la inclusión en el RUV, se afirmó que “*el tiempo transcurrido desde la última decisión administrativa (seis meses y 26 días) exige valorar, no sólo que aún se encontraba pendiente la decisión del recurso de apelación sino también las condiciones de la demandante: mujer cabeza de hogar, víctima de amenazas contra su vida y la de su familia, lo que permitía inferir la razonabilidad del plazo que, como lo ha determinado la jurisprudencia constitucional, no es un concepto estático y debe atender a las circunstancias de cada caso concreto*”.<sup>21</sup> En el mismo sentido de la sentencia citada, la accionante en esta acción de tutela es una mujer cabeza de familia, cuya

---

<sup>18</sup> Cuaderno de revisión, folio 52.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-621 de 2017, MP. Alberto Rojas Ríos. Ver también sentencia T-1110 de 2005, MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>20</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, define que “todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa **graves sufrimientos**, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-293 de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

cotidianidad no ha marchado de manera estable y pacífica, sino que fue víctima de la desaparición forzosa de su esposo, lesiones personales y amenazas.

2.3. *Subsidiariedad*. En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que las víctimas del conflicto armado interno han estado expuestas a un contexto de violencia, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional.<sup>22</sup> En ese sentido, el análisis de subsidiariedad es flexible dada esa situación de vulnerabilidad<sup>23</sup> y no es exigible para este grupo de ciudadanos que sigan el curso ordinario del proceso contencioso administrativo, especialmente cuando las víctimas ya han trasegado el camino ante las entidades públicas y han presentado los recursos que ante esas mismas autoridades deben agotar, por ello, cuando el ejercicio de los derechos de los que son titulares las víctimas dependen de la inscripción en el RUV, la tutela resulta ser el instrumento eficaz para salvaguardar sus derechos.<sup>24</sup>

### **3. Problema jurídico**

El interrogante que en este caso resolverá la Sala de Revisión es el siguiente:

¿La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulnera el derecho al debido proceso administrativo, cuando la decisión de negar la inscripción en el RUV se basó en la exigencia de presentar la declaración de ausencia por desaparición forzada y un análisis superficial del elemento de contexto?

Para responder la pregunta formulada, la Sala desarrollará los siguientes temas: primero, el derecho fundamental de las víctimas a la inscripción en el RUV; segundo, el derecho al debido proceso y la motivación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV. Posteriormente, el caso concreto será resuelto.

### **4. El derecho fundamental de las víctimas a la inclusión en el RUV. Reiteración de Jurisprudencia.**

4.1. La entidad actualmente responsable de gestionar el Registro Único de Víctimas –RUV es la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV.<sup>25</sup> Esta base de datos está alimentada por el antiguo Registro Único de Población Desplazada<sup>26</sup> que dirigió en su momento la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y que estuvo orientado a la atención de la población en situación de desplazamiento.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2017, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Reiterado en las sentencias T-083 de 2018, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-070 de 2018, MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-070 de 2018, MP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-290 de 2016, MP. Alberto Rojas Ríos. Reiterada en la sentencia T-227 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>25</sup> Ley 1448 de 2011, artículos 155 y 156.

<sup>26</sup> Ley 1448 de 2011, artículo 156

4.2. El actual RUV es una herramienta administrativa que fue creada con la finalidad de registrar, como bien lo indica su denominación, a todas las personas que hayan sido víctimas del conflicto armado. El Decreto 1084 de 2015 lo define como “*una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de víctimas*”.<sup>27</sup> En este sentido, varias sentencias han reiterado su naturaleza instrumental y que de ninguna manera tiene efectos declarativos de la calidad de víctima.<sup>28</sup> El mismo decreto reglamentó expresamente esta situación de la siguiente manera: “*La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la ley 1448 de 2011 y de sus necesidades*”.<sup>29</sup>

4.3. El concepto de víctima del conflicto armado que contiene el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, está asociado a tres límites que fijan los elementos con base a los cuales debe determinarse si se trata de un hecho victimizante cobijado por dicha norma: i) Temporal, ii) Naturaleza de las conducta, y iii) contextual. El primero establece que es toda acto ocurrido con posterioridad al primero (1) de enero de mil novecientos ochenta y cinco (1985). El segundo indica que debe ser consecuencia de una grave violación a los derechos humanos o a las normas del Derecho Internacional Humanitario. Finalmente, el tercer límite apunta a que el hecho debe ser causado con ocasión del conflicto armado.<sup>30</sup> En contraste, el concepto de delincuencia común corresponde a “*aquellas conductas que no se inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno*”.<sup>31</sup>

4.4. La condición de víctima es previa a la inclusión en el RUV, pues precisamente lo que busca el Estado con esta herramienta es lograr identificar a quienes han sufrido daños con ocasión del conflicto para otorgarles los beneficios dispuestos en la Ley 1448 de 2011, “*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”. Por tanto, la calidad de víctima no está condicionada o depende de la inclusión en esa herramienta administrativa, por el contrario, “*la condición de víctima del conflicto armado interno genera el derecho a la inclusión en el RUV de forma individual o con su núcleo familiar*”.<sup>32</sup>

4.5. En este sentido, la inclusión en el RUV permite que las víctimas puedan acceder a los programas y beneficios previstos en la ley 1448 de 2011, pues solamente cuando la víctima ha sido inscrita puede ser destinataria de medidas de asistencia y reparación, como por ejemplo, medidas de rehabilitación para el

---

<sup>27</sup> Decreto 1084 de 2015, artículo 2.2.2.1.1.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencias T-451 de 2014, MP. Mauricio González Cuervo y T-834 de 2014, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>29</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.2.1.1

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia T-290 de 2016, MP Alberto Rojas Ríos, en la que la Sala Octava de Revisión se refirió al derecho de las víctimas a la inclusión en el RUV.

restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales, indemnización administrativa, formación y generación de empleo, entre otros. Indiscutiblemente, “*por su conducto (i) se materializan las entregas de ayudas de carácter humanitario; (ii) el acceso a planes de estabilización socio económica y programas de retorno, reasentamiento o reubicación y, (iii) en términos generales el acceso a la oferta estatal y los beneficios contemplados en la ley*”<sup>33</sup>. De ahí que “*la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos para su inclusión implica, per se, la vulneración de todas las garantías que se derivan*”.<sup>34</sup>

4.6. Además, la UARIV debe asegurar que el RUV se encauce de modo que cumpla con otra finalidad relevante para el Estado y la sociedad en general. El Decreto 1084 de 2015 dispone que la UARIV tiene que adelantar “*las medidas necesarias para que el Registro Único de Víctimas contribuya al conocimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica*”. En consecuencia, el RUV es un insumo relevante para tejer los relatos del conflicto, precisar actores y líderes de los grupos armados, caracterizar patrones de victimización, identificar dinámicas de operación rurales y urbanas, así como describir otras manifestaciones del conflicto armado interno en los distintos lugares del territorio nacional en los que se desplegó. Todo esto para la construcción de la memoria histórica del país, la búsqueda de la verdad que consulte lo que realmente pasó, asegure la reparación y la no repetición de los hechos.

4.7. En resumen, el RUV es una herramienta técnica que apunta a lograr dos objetivos esenciales: primero, asegurar a las víctimas del conflicto armado interno el acceso a los beneficios que están reglamentadas por la ley 1448 de 2011, de modo que puedan gozar de varios derechos humanos, de allí la naturaleza de derecho fundamental de la inclusión en esa base de datos; y segundo, el RUV es una fuente de información que nutre el proceso de construcción de la verdad sobre lo que pasó durante el conflicto armado y es un insumo necesario para la consolidación de la memoria histórica.

## **5. Derecho al debido proceso administrativo y la motivación de los actos administrativos que deciden sobre la inclusión en el RUV.**

5.1. En la Constitución Política de 1991 está reconocido el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe aplicarse a “*todas las actuaciones judiciales y administrativas*”,<sup>35</sup> de modo que los ciudadanos puedan contar con la certeza de las reglas de juego con base a las cuales actúa el Estado, ya sea en los procedimientos administrativos o judiciales. Por el contrario, la incertidumbre respecto de los procedimientos y las reglas de juego que orientan las actuaciones y decisiones de la administración pública, empobrece el Estado de Derecho.

5.2. En este sentido, la definición del derecho fundamental al debido proceso

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia T-556 de 2015, MP María Victoria Calle Correa.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T-342 de 2018, MP. Alejandro Linares Cantillo. Ver también las sentencias SU-253 de 2013 y sentencia T-478 de 2018, MP. Carlos Bernal Pulido.

<sup>35</sup> Constitución Política. Artículo 29.

que se encuentra en la jurisprudencia constitucional es *“regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.”*<sup>36</sup>

5.3. La motivación del acto administrativo es parte del derecho al debido proceso administrativo, porque permite que el ciudadano conozca con certeza las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma, las personas pueden verificar que aquellas se ajustan a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley para encausar al funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones.<sup>37</sup>

5.4. Particularmente, en el procedimiento administrativo de solicitud de inclusión en el RUV, una vez las víctimas presentan la declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público,<sup>38</sup> la UARIV tiene a su cargo decidir a través de un acto administrativo debidamente motivado si incluye o no a la víctima en esta base de datos. La motivación debe ser entonces una narrativa suficiente para justificar la decisión de la entidad en uno u otro sentido, de modo que no carezca de razones y por tanto, torne la decisión caprichosa. *“Dicho acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, [l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión”,*<sup>39</sup> *de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla.*<sup>40</sup>

5.5. ¿Cuáles son entonces los criterios que deben seguir los funcionarios de la UARIV para construir la motivación del acto administrativo? Tanto en la reglamentación del RUV como en la jurisprudencia constitucional se encuentran estos criterios. La Sala abordará primero los legales y luego los jurisprudenciales.

5.6. En el Decreto 1084 de 2015 pueden distinguirse dos criterios: el primero, tiene que ver con los principios que encauzan la actividad de recepción de la declaración de la víctima y la interpretación de las normas y pruebas que tienen disponibles los funcionarios para tomar la decisión; el segundo, se refiere a los criterios de valoración en el proceso de verificación de la ocurrencia de los hechos victimizantes declarados por la víctima, los cuales refieren a la evaluación de tres elementos en cada caso en particular: i) elemento jurídico, ii) elemento técnico y iii) elemento de contexto. En consecuencia, tanto la aplicación de los principios como la valoración de estos tres elementos deben evidenciarse en la narrativa que da cuenta de la motivación del acto

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia T-467 de 1995, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencias T-347 de 1993, MP Vladimiro Naranjo Mesa y T-404 de 1993 MP. Jorge Arango Mejía, en las que se estableció que el derecho al debido proceso asegura la seguridad jurídica.

<sup>38</sup> Decreto 1084 de 2015.

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia T-991 de 2012, MP María Victoria Calle Correa.

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

administrativo.

5.7. En relación con los principios que orientan al servidor público que recibe la declaración de la víctima, estos están definidos en el artículo 2.2.2.1.4 del Decreto 1084 de 2015 de la siguiente manera:

*“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: El principio de favorabilidad, el principio de buena fe, el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, el principio de participación conjunta, el derecho a la confianza legítima, el derecho a un trato digno y hábeas data”*

5.8. Por su parte, en el Decreto 1084 de 2015 se reglamentan las directrices que deben tener en cuenta los funcionarios que reciben la declaración de la víctima y allí se establece que deben informarle pronta, completa y oportunamente sobre todos sus derechos y el trámite para exigirlos.<sup>41</sup>

Asimismo, es obligación de los funcionarios recabar en el Formato Único de Declaración, *“la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como la caracterización socioeconómica del solicitante y de su núcleo familiar, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, desde un enfoque diferencial, de conformidad con el principio de participación conjunta consagrado en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011”*.<sup>42</sup>

5.9. Una vez recibida la declaración, en el proceso de verificación de los hechos en cada caso particular, la UARIV tiene la carga de la prueba<sup>43</sup> y para ello *“realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes”*.<sup>44</sup>

5.10. En el mismo decreto se enuncian las fuentes de información que deben consultar los funcionarios. Allí se enlistan en primer lugar las solicitudes de registro presentadas a partir del 20 de diciembre de 2011 y los censos a que se refiere el artículo 48 de la ley 1448 de 2011.<sup>45</sup> Igualmente, enuncia los registros y sistemas de información de víctimas existentes en entidades como la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa, Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación, entre otras instituciones. Esta lista no es taxativa, sino que hace referencia a estas entidades, *“entre otras”*.

---

<sup>41</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.2.3.5. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

<sup>42</sup> Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.2.3.5., numeral 6. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

<sup>43</sup> Decreto 1084. Artículo 2.2.2.3.9. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

<sup>44</sup> Decreto 1084. Artículo 2.2.2.3.11. (compilado del artículo 31 del Decreto 4800 de 2011).

<sup>45</sup> Este censo está previsto para las personas afectadas cuando se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos.

5.11. Ahora bien, en la jurisprudencia constitucional se han planteado reglas en relación con el proceso de valoración que debe adelantar la UARIV para verificar la ocurrencia de los hechos y su relación con el conflicto armado. Con base en esas reglas se ha cuestionado la motivación que ha expuesto la UARIV en los actos administrativos que han negado la solicitud de inscripción en el RUV y se ha ordenado en unos casos proferir un nuevo acto administrativo que considere lo indicado en la parte motiva de la sentencia, o en otros se ha ordenado la inscripción en el RUV.

5.12. En la sentencia C-253A de 2012 la Corte distinguió tres escenarios a los cuales pueden enfrentarse los funcionarios de la UARIV cuando resuelven las solicitudes de inclusión en el RUV. Primero, cuando *“existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto”*, segundo, cuando *“también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley”*, y en el medio está el tercer escenario, las zonas grises, en las que *“no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal (...) probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima”*.

5.13. En la sentencia T-163 de 2017 se analizó un caso de desplazamiento forzoso en el que la UARIV negó la inscripción en el RUV porque *“las evidencias aportadas por la accionante no eran conducentes para probar que las conductas denunciadas se hubieran presentado con ocasión del conflicto armado”*, como tampoco había certeza de la ocurrencia del hecho victimizante. Allí la Corte consideró que *“hizo una lectura de la expresión con ocasión del conflicto armado interno desde una perspectiva estrecha o restrictiva”*.<sup>46</sup> Además, la víctima aportó pruebas sobre *“desplazamiento forzado”*<sup>47</sup>, *de amenazas*<sup>48</sup> *y del homicidio de su esposo*.<sup>49</sup> La Corte ordenó incluir a la accionante y a su núcleo familiar en el RUV.

5.14. En un caso de desaparición forzada en el que la UARIV negó la inscripción porque no había una prueba al menos sumaria de que el hecho

---

<sup>46</sup> Cita las sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012.

<sup>47</sup> El desplazamiento de la actora se encuentra soportado por varios de los medios probatorios documentales allegados por ella. Así, la accionante aportó, entre otros: (i) copia de la denuncia que ella misma presentó por los hechos descritos (Folios 39 a 42, Cuaderno No. 1); y, (ii) un documento titulado *“Certificado de desplazamiento”* en el cual la Junta de Acción Comunal de la Vereda *Agua Bonita* manifiesta que la peticionaria y sus hijos fueron desplazados de su vivienda. (Folio 29, Cuaderno No. 1).

<sup>48</sup> A folios 39 a 42 del Cuaderno No. 1 figura copia de la denuncia interpuesta por la accionante.

<sup>49</sup> Como evidencia de este hecho, la actora aporta: (i) copia de una constancia emitida por el Fiscal Quinto Delegado ante el GAULA, fechada el 21 de octubre de 2014, en la cual se certifica que en dicho despacho se adelanta la investigación por el homicidio de su esposo (Folio 28, Cuaderno No. 1); (ii) copia de un acta de conformidad por los servicios exequiales que recibió su difunto esposo (Folios 43 y 44, Cuaderno No. 1); (iii) copia de un oficio de la Fiscalía General de la Nación, en relación con el delito de homicidio en contra de *Pablo*, en la cual se solicita a Medicina Legal que el cadáver del occiso sea entregado a su hijo (Folio 45, Cuaderno No. 1); y, (iv) copia de la denuncia presentada por la accionante por el homicidio de su esposo (Folios 39 a 42, Cuaderno No. 1).

victimizante hubiese sido producto de Grupos Organizados al Margen de la Ley y tampoco se demostró la ocurrencia del hecho, la Corte consideró que *“se revirtió injustificadamente la carga de la prueba sobre la víctima”*,<sup>50</sup> lo cual consideró todavía más desproporcionado en el caso de la desaparición forzada pues su naturaleza es el ocultamiento y las personas afectadas *“se encuentran en la imposibilidad física de demostrar la ocurrencia de los hechos”*.<sup>51</sup>

5.15. En la sentencia T-274 de 2018 la situación trató del asesinato del esposo de la solicitante en Saravena (Cauca), quien se desempeñaba como auditor para el Banco Agrario. La UARIV negó la solicitud porque no había elementos probatorios para determinar que los autores fuesen grupos armados, dado que en la zona también operaban bandas delincuenciales del narcotráfico. La Sala de Revisión concluyó que la entidad *“exigió de manera desproporcionada a la interesada la prueba de la ocurrencia y autoría del hecho victimizante, lo que constituye una barrera formal para acceder al registro”*. En esta oportunidad, la Sala ordenó incluir a la solicitante en el RUV.

5.16. En el caso de un joven encontrado muerto en una vereda del municipio de Puerto Rico (Meta), la UARIV negó la inclusión porque *“no se logran reunir los suficientes elementos sumarios que permitan establecer que la muerte haya ocurrido en el marco del conflicto armado interno”*. En la sentencia T-301 de 2017, la Corte consideró que en virtud de la inversión de la carga de la prueba, la UARIV debió remitirse a las bases de datos y a otras fuentes para evaluar los elementos técnicos y de contexto, *“que le hubieran permitido fundamentar su decisión”*, dado que *“sólo cuenta con información superficial que no da cuenta de un proceso de análisis específico”*. La orden dada en esta providencia fue expedir un nuevo acto administrativo que motivara con suficientes razones la decisión de inclusión o exclusión del RUV.

5.17. En dos de los tres casos estudiados en la sentencia T-342 de 2018, la Corte ordenó a la UARIV pronunciarse nuevamente con base en los argumentos formulados en la sentencia. El primero trató del delito de tortura y la UARIV omitió consultar información disponible en la Fiscalía General de la Nación, en la que constaba que tres exintegrantes del frente Héctor Julio Peinado Becerra de las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, informaron sobre el jefe paramilitar de la zona, su vestimenta y sus patrones de operación. La Corte concluyó que la UARIV no adelantó el procedimiento administrativo tal como está reglamentado y de ese modo acceder a la información disponible en la Fiscalía. En consecuencia, los actos administrativos no se encontraban debidamente motivados.

El segundo caso estudiado en la misma sentencia T-342 de 2018, tuvo relación con el asesinato de un hombre en Planadas (Tolima). La Corte explicó que si bien los elementos jurídico, técnico y de contexto fueron enunciados en la resolución de la UARIV que negó la inscripción, *“no hace un estudio de fondo, serio y juicioso en el que establezca con claridad los motivos por los cuales el*

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia T-417 de 2016, MP. Jorge Iván Palacio.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

*homicidio (...) no tiene conexión con el conflicto armado”; y agregó “ no existe en el acto administrativo un solo argumento que pueda ser tenido como un criterio de contexto para despachar desfavorablemente la declaración de (...), ignorando que en la zona en la que vivían el accionante y su hijo era de alta influencia guerrillera, particularmente de las entonces FARC”.<sup>52</sup>*

5.18. En el caso del asesinato de un hombre en Medellín, en la sentencia T-227 de 2018 la Corte explicó que la UARIV solamente afirmó que el hecho había ocurrido por causas diferentes a las del artículo 3 de la ley 1448 de 2011, *“sin exponer los supuestos motivos que llevaron a la entidad a tomar esa determinación”*. Además, no consultó el expediente de la Fiscalía y en el análisis de contexto fueron citadas dos noticias de medios de comunicación, sin buscar información para *“precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizaste”*. Tampoco examinó las bases de datos de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como otras pertinentes.

En la sentencia T-227 de 2018 igualmente se revisó el caso de un hombre asesinado en el barrio Manrique, cerca de la comuna 1 de Medellín, a cuya madre le fue negada la inclusión en el RUV. Allí se evidenció que en el expediente de la Fiscalía había oficios en los que se señalaba la posible injerencia de milicianos en el asesinato y actuaciones posteriores al archivo de la investigación relacionadas con la eventual participación del Bloque Metro de las AUC en estos hechos, de modo que la Corte ordenó proferir un nuevo acto administrativo en el que se tuviera en cuenta el expediente de la Fiscalía.

Finalmente, en la misma sentencia T-227 de 2018 fue objeto de estudio el asesinato de dos hombres en el municipio de Planadas (Tolima). Allí, la Sala consideró que si bien fueron consultadas bases de datos y valoradas las pruebas aportadas por el solicitante, no se presentaron argumentos para desvirtuar lo dicho en la declaración, como tampoco se mencionó la investigación que para ese momento se encontraba activa en la Fiscalía General de la Nación.

5.19. En la sentencia T-417 de 2016 la Corte abordó la negación de inclusión en el RUV por el delito de desaparición forzada, el cual ocurrió en el municipio San Pablo, ubicado en el Magdalena Medio, al sur oriente de los Montes de María. La Corte referenció el alcance del análisis del elemento de contexto, que no puede ser un *“recuento anecdótico de los hechos, sino que requiere la descripción detallada de elementos políticos, económicos, históricos y sociales de donde se han perpetrado delitos, así como el modus operandi de la estructura criminal”*, por ese motivo consideró que no hubo investigación por parte de la UARIV, pues de haberlo hecho, *“habría logrado establecer que la desaparición forzada perpetrada por agentes del conflicto armado era una práctica sistemática en el lugar y tiempo referidos por (...) al recurrir a dichos lineamientos y en virtud de los principios de buena fe, pro homine, geo-*

---

<sup>52</sup> El tercer caso fue sobre el asesinato de un joven en una de las comunas de Medellín y en esa oportunidad la Sala consideró que el análisis hecho por la UARIV fue acertado porque: *“sí demostró de manera suficiente que los hechos parecieran no estar relacionados con el conflicto armado colombiano”*.

*referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima<sup>53</sup>, se habría accedido a la petición de inscripción”.*

En la sentencia T-417 de 2016 fueron citados varios estudios en los que se describía el contexto de la zona señalada en la declaración de la solicitante: informes del Centro Nacional de Memoria Histórica, Corporación Jurídica Libertad, Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR e incluso el Registro Nacional de Información de la UARIV.

## **6. Solución del caso concreto**

6.1. Diana Judith Santana Sanabria presentó acción de tutela dada la negativa de la UARIV para incluirla a ella y a sus hijos en el RUV, por los hechos victimizantes de desaparición forzada de su esposo en el barrio La Riviera de la localidad de Engativá, ubicada en Bogotá D.C., además de lesiones personales y amenazas contra la solicitante. La entidad negó la inclusión en el RUV aduciendo que no había móviles de coacción propias del conflicto, no se trataba de una infracción al DIH, y la descripción de la solicitante no aportó elementos de tiempo, modo y lugar para que se pudiese concluir que el hecho fue consecuencia del conflicto armado interno. Adicionalmente, la UARIV hizo referencia a que la investigación penal en la Fiscalía no ha arrojado resultados y no ha habido referencia a los hechos por parte de algún postulado del bloque capital. Finalmente, se destaca que en esta resolución no se evidencia análisis de contexto. La resolución que estudió el recurso de reposición apuntó a la misma decisión con fundamento en idénticas razones.

6.2. La UARIV sostuvo en la resolución que resolvió la apelación, que la declarante no aportó la sentencia de declaración de ausencia por desaparición forzada y el análisis de contexto se basó en una noticia de REC sobre el aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C., así como en dos artículos publicados en medios de comunicación: el primero, relacionado con la situación de orden público en el Departamento del Tolima, y el segundo, trata sobre la misma problemática, pero en el Departamento de Vichada.

6.3. En este contexto fáctico, la Sala de Revisión advierte varias fallas en la motivación de las resoluciones que coinciden en negar la inclusión de Diana Judith Santana y sus hijos en el RUV.

6.4. En primer lugar, en la jurisprudencia constitucional se ha reiterado la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima que solicita su inscripción en el RUV, es decir, que no es la víctima quien tiene que demostrar la ocurrencia del hecho y aportar las pruebas para identificar al autor, sino que es la UARIV quien tiene a su cargo demostrar de manera suficiente que el hecho victimizante que declara la víctima no ocurrió o definitivamente no tiene una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. El cumplimiento de este deber se encuentra además en armonía con el principio de buena fe que

---

<sup>53</sup> Artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011

le da credibilidad a la declaración coherente de la víctima.

6.5. De acuerdo con las sentencias expuestas previamente, para concluir la ausencia de conexión entre los hechos y el conflicto armado interno, es ineludible realizar un análisis de todos los elementos a los que hace referencia el Decreto 1084 de 2015. Allí el análisis del elemento técnico y de contexto juegan un papel crucial, de modo que si de ellos se hace un estudio superficial, no se estaría tomando la decisión cimentándose en toda la información disponible y se descartaría de manera formal y simple la configuración del tercer escenario posible planteado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253A de 2012, las zonas grises o intermedias.

6.6. De modo que si la caracterización de una zona gris no se describe en el acto administrativo, se desdibuja la aplicación del principio de favorabilidad. Cuando el funcionario no está en uno de los dos extremos de convicción posibles, ya sea la certeza sobre la conexión con el conflicto o si el hecho es producto de la delincuencia común, debe entonces tomarse la decisión más favorable para la víctima.

Solamente con un análisis juicioso de los elementos técnicos y de contexto es posible determinar en cuál de las tres hipótesis se encuentra una víctima que ha solicitado su inscripción en el RUV. Es importante definir si se trata de una zona gris, pues sólo así es posible dar vida al principio de favorabilidad. Por ejemplo, en la sentencia T-621 de 2017 se relata que la UARIV aplicó el principio de favorabilidad a partir del análisis de contexto de la zona donde ocurrieron los hechos victimizantes.

*“Por otra parte, aseveró que ‘al verificar el contexto de la zona (...) se pudo concluir que efectivamente existió presencia de grupos armados en el municipio en cuestión’<sup>54</sup>. Con lo cual concluyó:*

*Por lo anterior y a la luz del principio de Favorabilidad, se concluyó que el (los) hecho(s) victimizante(s) de Secuestro, declarados por el(la) deponente se enmarcan dentro del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, por lo cual es viable jurídicamente incluir a ARGEMIRO LOBO LEÓN, en el Registro Único de Víctimas’<sup>55</sup>.*

6.7. Las afirmaciones simplemente formales en las que se dice que no hay una relación con el conflicto armado interno o en aquellas que se citan algunas fuentes, pero no se consulta toda la información disponible para describir detalladamente el contexto de la zona en la que ocurrieron los hechos, es deficiente para caracterizar el modo de operación de los grupos armados en una zona determinada del territorio nacional.

6.8. La Sala advierte que la UARIV no abordó la evaluación de elemento de contexto en la primera resolución que estudió la solicitud de Diana Judith

---

<sup>54</sup> Ibídem.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-621 de 2017. MP. Alberto Rojas Ríos.

Santana, en consecuencia, la motivación no es suficiente y constituye una vulneración al debido proceso administrativo, pues no incorporó uno de los elementos que están reglamentados y que deben exponerse para fundamentar la decisión de la entidad.

6.9. Ahora bien, dentro de las instituciones que se encuentran en la Red Nacional de Información que deben ser consultadas por los funcionarios está la Fiscalía General de la Nación, la cual además de realizar la investigación de los delitos en particular, cuenta con la Unidad de Análisis de Contexto, además de aquellas que justamente se encuentran adscritas al sector administrativo de inclusión social y reconciliación<sup>56</sup>, como por ejemplo: Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial u otras que administran información relevante y útil sobre las dinámicas del conflicto armado en las diversas partes del territorio nacional, como la Defensoría del Pueblo que gestiona el Sistema de Alertas Tempranas, entre otras.

La UARIV no puede basarse exclusivamente en notas de prensa para agotar el análisis de contexto, máxime cuando existen informes de entidades oficiales que han estudiado, descrito y explicado las dinámicas del conflicto armado en Bogotá D.C. Entre ellas, el Centro Nacional de Memoria Histórica que elaboró el texto *“Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C. Nuevos escenarios de Conflicto Armado y Violencia. Panorama posacuerdos con AUC”*, en el que describe el modus operandi del bloque capital en Bogotá D.C., los barrios y lugares e injerencia del grupo armado.

6.10. Igualmente, la UARIV podría haber consultado a la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía General de la Nación, que realiza investigaciones para caracterizar a los grupos delincuenciales y grupos armados, así como sus modos de operación. También está disponible el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, las bases de datos del Ministerio de Defensa, entre otras.

6.11. Por otro lado, si en principio las notas de prensa por sí solas no son suficientes, fundamentar el análisis de contexto con artículos de medios de comunicación que no correspondan al contexto particular del caso concreto, Bogotá D.C., es un ejemplo de falsa motivación, pues la fundamentación del acto administrativo no corresponde con la realidad fáctica del caso particular que se está decidiendo. La UARIV citó dos notas de prensa de departamentos que no corresponden al lugar en el que ocurrieron los hechos victimizantes declarados, y en lugar de caracterizar el contexto de operación de los grupos armados en Bogotá, reseñó a Vichada y Tolima, dando lugar a una falsa motivación, como ya se señaló.

6.12. La ausencia del análisis de contexto, su débil evaluación o la falsa motivación, tiene un impacto particular en la víctima en concreto, porque el valor del RUV radica en que da vía libre para acceder a todas las medidas de

---

<sup>56</sup> Decreto 1084 de 2015, Artículo 1.2.1.1.

reparación y restauración de derechos; pero además tiene un impacto en la construcción de la memoria histórica del país, pues el RUV constituye una base de datos que será consultada para relatar el conflicto armado vivido por décadas en Colombia.

6.13. Finalmente, la declaración de la víctima puede ser indiscutiblemente controvertida, pero con un análisis serio usando las fuentes de información disponibles en las entidades oficiales que enlista el Decreto 1084 de 2015, en aquellas adscritas y en otras entidades con reconocida credibilidad en la producción de este tipo de información.

6.14. En resumen, en este caso podemos señalar la ausencia de una actividad investigativa aún mínima por parte de la UARIV para recabar en las bases de datos disponibles en todas las entidades que hacen parte de la Red Nacional de Información y otras entidades. Esta labor era necesaria para que la entidad hubiese podido profundizar, “*más allá de un recuento anecdótico*” en el elemento de contexto y describir las distintas dinámicas del conflicto armado en el Distrito Capital.

6.15. Esta descripción era necesaria, pues como bien lo señaló el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica ya citado, las formas en que actúan los actores armados en las zonas rurales son distintas a como operan en las ciudades. Mientras que en las primeras el control territorial es el patrón con el que actúan, en las ciudades se basa en la injerencia en centros comerciales, aunque no hay control territorial. Además, las milicias presentes en las ciudades también han sido un componente de la estructura orgánica de los grupos armados.

6.16. En segundo lugar, la Sala advierte que la UARIV señaló que Diana Judith Santana debió haber adjuntado a la solicitud de inclusión la sentencia de Declaración de Ausencia, sin que esté reglamentado que en el caso de desaparición forzada las víctimas deban adelantar este trámite antes de solicitar la inscripción en el RUV. Esta exigencia no solamente no está prevista en la ley, sino que además es una carga excesiva y desproporcionada que desconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas como consecuencia del delito de desaparición forzada.

6.17. En tercer lugar, considera la Sala que la afirmación de la UARIV en la que señala que la desaparición forzada no es una infracción al Derecho Internacional Humanitario - DIH y por tanto no se ajusta a la definición de víctima del artículo 3 de la ley 1448 de 2011, olvida que el artículo tercero contempla expresamente que “*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*” (negrilla fuera del texto).

La desaparición forzada constituye, según la Declaración de las Naciones

Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, *“una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro”*.<sup>57</sup> Incluso, cuando la práctica de la desaparición forzosa es sistemática, es considerada por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos – DIDH, como un crimen de lesa humanidad y en Colombia se han reportado 60.630 desaparecidos forzados en el marco del conflicto armado entre 1970 y 2015. *“Esto significa que en promedio 3 personas son desaparecidas forzadamente cada día en los últimos 45 años, lo que equivale a una persona desaparecida cada 8 horas”*.<sup>58</sup> Y pueden ser más personas, porque justamente en las Observaciones Finales realizadas por el Comité contra la Desaparición Forzada en respuesta al informe presentado por Colombia, recomienda que Colombia revise las inconsistencias que persisten entre las diferentes bases de datos relativas a personas desaparecidas.<sup>59</sup>

Por todo lo anterior, la Sala estima que la UARIV vulneró el derecho al debido proceso de la peticionaria.

### **III. DECISIÓN**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso, cuando decidió negar la inscripción argumentando que el hecho victimizante no tenía conexión con el conflicto armado interno y fundamentó su decisión sin consultar las bases de datos e informes disponibles en entidades oficiales para realizar un análisis de contexto juicioso y pertinente al caso concreto, así como por solicitar a la accionante la Declaración de Ausencia por Desplazamiento Forzado. Además, la UARIV debió valorar la información suministrada por la persona teniendo en cuenta los principios de buena fe e investigar de manera profunda el elemento de contexto, de modo que sea realmente efectiva la aplicación del principio de favorabilidad en caso de que se trate de una zona gris.

Por lo anterior, en la parte resolutive de esta sentencia se le ordenará a la UARIV que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida un acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de Diana Judith Santana Sanabria y sus dos hijos menores de edad. La nueva resolución deberá exponer los motivos que

---

<sup>57</sup> Naciones Unidas. 1992. Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Artículo 1.

<sup>58</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. 2016. Informe Hasta encontrarlos El drama de la desaparición forzada en Colombia. Pág. 74. Disponible en <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/hasta-encontrarlos/hasta-encontrarlos-drama-de-la-desaparicion-forzada-en-colombia.pdf>

<sup>59</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. 2016. Observaciones Finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Pág. 3. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=2&DocTypeID=5](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=2&DocTypeID=5)

sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos técnico y de contexto y, particularmente, valorar los informes a los que se hizo referencia en la parte motiva de esta providencia y los disponibles en otras entidades a las que ya se hizo mención.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia del Juzgado Noveno Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá D.C., proferida el 19 de septiembre de 2018 y la sentencia de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., proferida el 7 de noviembre de 2018, que negaron las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por Diana Judith Santana Sanabria contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante y sus hijos.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTO** las Resoluciones Nro. 2015-121516 de 1 de junio de 2015, Nro. 2015-121516R de 20 de febrero de 2017 y Nro. 2017-16593 de 2 de mayo de 2017 expedidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante las cuales se negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas a Diana Judith Santana Sanabria y sus dos hijos menores de edad por la desaparición forzada de su esposo y por las lesiones personales y amenazas de la que fue víctima directa.

**TERCERO. ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida un acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de Diana Judith Santana Sanabria y sus dos hijos menores de edad. La nueva resolución deberá exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos técnico y de contexto y, particularmente, valorar los informes a los que se hizo referencia en la parte motiva de esta providencia y los disponibles en otras entidades mencionadas también en el texto de esta sentencia.

**CUARTO. ADVERTIR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en adelante realice análisis de contexto coherentes y suficientes respecto a las solicitudes de inscripción en el registro de víctimas y que, además, se abstenga de exigir a las peticionarias Declaraciones de Ausencia por Desplazamiento Forzado.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General