**Sentencia T-212/19**

Referencia: Expediente T-7.111.772

Acción de tutela interpuesta por José Omar Torres Carvajal contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, José Antonio Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

### A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El señor José Omar Torres Carvajal interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, la "UARIV"), por considerar que esta vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, al negarse a inscribirlo en el Registro Único de Víctimas (en adelante, el "RUV") bajo el argumento de que había hecho su declaración como víctima por fuera de los términos previstos en la Ley 1448 de 2011.

### B. HECHOS RELEVANTES

2. El accionante, de 65 años[1], padece de hemiparesia izquierda y disartria leve como consecuencia de los accidentes cerebro vasculares que sufrió en noviembre de 2011[2] y en junio de 2013[3]. Además, es paciente con insuficiencia

[1] Según consta en la copia de la cédula de ciudadanía el accionante nació el 3 de agosto de 1953. Ver, folio 1 del cuaderno No. 2.
[2] Según consta en (i) la copia de la historia clínica del 6 de febrero de 2018, expedida por el Centro de Cuidado Renal RTS – Servicios de Terapia Renal del Valle – Cali. Ver, folio 7 del cuaderno No.2.; y (ii) la copia de la historia de otorrinolaringología del 13 de febrero de 2013, expedida por el Instituto para Niños, Ciegos y Sordos del Instituto Visual y Auditiva del Valle del Cauca. Ver, folio 20 del cuaderno No.2.
[3] Según consta en la copia de la historia clínica del 14 de agosto de 2013, expedida por la Clínica Cali Norte. Ver, folio 33 del cuaderno No.2.

renal crónica terminal y recibe terapia de hemodiálisis tres (3) veces a la semana[4].

3. Manifestó que desde el cinco (5) de enero de mil novecientos noventa (1990), comenzó a recibir amenazas por parte de grupos armados para obligarlo a trabajar con ellos, sin embargo, no accedió a esta intimidación. Por este motivo, afirmó que el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa (1990) le hicieron un atentado en el que resultó herido con un disparo en el estómago, asesinaron a su hermano y "*desaparecieron*" a una sobrina. Adujo que como consecuencia de lo anterior se vio forzado a abandonar el municipio de Dagua, Valle del Cauca[5].

4. Por los anteriores hechos, el veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017) rindió declaración ante la Personería Municipal de Jamundí, Valle del Cauca, con el fin de solicitar la inscripción en el RUV. La UARIV recibió la declaración el quince (15) de junio de ese mismo año[6].

5. Mediante Resolución No. 2017-100860 de veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017), la UARIV resolvió no incluir al accionante en el RUV ni reconocer los hechos victimizantes denunciados, al considerar que la declaración había sido presentada de manera extemporánea y sin haberse explicado las circunstancias que le impidieron hacerlo oportunamente. Argumentó la entidad que a pesar de que el actor manifestó que no la había realizado antes por desconocimiento de sus derechos y por miedo a que se tomaran represalias en su contra, no se encontraron probados los elementos de la fuerza mayor que justificaran la demora[7].

6. El actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto administrativo mencionado, aduciendo que no pudo rendir la declaración antes por temor a que esto pusiera en riesgo a su familia residente en el municipio de Dagua, Valle del Cauca. No obstante, mediante la Resolución No. 2017-100860R del nueve (9) de junio de dos mil dieciocho (2018) y la Resolución No. 2018-843806 del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)[8], la UARIV resolvió negar dichos recursos, confirmando la decisión de no incluir al accionante en el RUV, por no haber "*expresado con claridad aquellas circunstancias generadoras de recelo hacia su persona, es decir, (…) no se acredita la presencia de amenazas, represalias u otro tipo de acciones que atenten contra su integridad, posterior al suceso presentado en el año 1990.*"[9].

---

[4] Según consta en la copia de la constancia del 27 de enero de 2018, expedida por el Centro de Cuidado Renal RTS del Valle del Cauca. Ver, folio 17 del cuaderno No.2.
[5] Según consta en la copia de la Resolución No.2017-100860 del 22 de agosto de 2017, "*Por la cual se decide sobre la inscripción en el RUV, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015*". Ver, folio 2 del cuaderno No.2.
[6] Ibídem.
[7] Ob. Cit.
[8] Ver folios 57 y 56 del cuaderno No.2.
[9] Según consta en la copia de la Resolución No. 2017-100860R del 9 de junio de 2018, "*Por la cual se decide sobre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2017-100860 del 22 de agosto de 2017 de no inscripción en el registro de víctimas.*". Ver, folio 58 del cuaderno No.2.

7. Con base en lo anterior, el veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018)[10], el accionante, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la UARIV, solicitando que se ordene a esta entidad realizar la inclusión inmediata en el RUV. Manifestó en el escrito que las razones por la cuales rindió la declaración de manera extemporánea fueron, además del miedo a las consecuencias que este hecho podría generar, la imposibilidad de expresarse con claridad por el trastorno en la programación motora del habla, el cual padece como consecuencia de los accidentes cerebro vasculares mencionados[11].

## C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

8. La entidad accionada solicitó que se niegue la solicitud de amparo, argumentando que el accionante aún tiene mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos, además que se garantizó el derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento administrativo que concluyó con la no inclusión del solicitante en el RUV[12].

## D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: sentencia proferida por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, Valle de Cauca, el seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

9. El Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santiago de Cali negó el amparo de los derechos invocados por el accionante, por considerar que la declaración de los hechos victimizantes fue rendida por fuera de los términos previstos en la Ley 1448 de 2011 y que las excusas aducidas para justificar dicha tardanza no configuran causal de fuerza mayor. Frente al argumento consistente en el desconocimiento del trámite para la inclusión en el RUV, manifestó que esto no constituía una excusa válida porque el artículo 9° del Código Civil establece que la ignorancia de la ley no sirve de excusa. Así mismo, consideró que el temor invocado carecía de valor probatorio, por cuanto no allegó prueba que demostrara tal situación.

10. Impugnación. El diez (10) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), el accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia sin haber expuesto razones adicionales a las que sustentan el escrito de tutela[13].

Segunda instancia: sentencia proferida por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Valle del Cauca, el nueve (9) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

11. La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali confirmó el fallo de primera instancia, por considerar que el actor incumplió con los requisitos legales para ser reconocido como víctima. Agregó que los problemas de salud invocados como excusa en el escrito de tutela no pueden ser

[10] Ver folio 44 del cuaderno No.2.
[11] Adicionalmente, el accionante afirmó que como consecuencia de sus enfermedades fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 73%. Ver, folio 39 del cuaderno No.2.
[12] Ver folio 52 y 53 del cuaderno No.2.
[13] Ver folio 75 del cuaderno No.2.

constitutivos de fuerza mayor, comoquiera que solo se trata de una "*disartria leve*" que ni siquiera fue planteada ante la UARIV.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

12. Esta Corte es competente para conocer de estas acciones de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), notificado el veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019), expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Doce de esta Corte, que decidió seleccionar para revisión el proceso de la referencia.

### B. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

13. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia[14] y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual solo procede excepcionalmente como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[15].

14. Antes de realizar el estudio de fondo de la acción de tutela seleccionada, la Sala procederá primero a verificar si esta cumple los requisitos formales de procedibilidad.

Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto

[14] Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015, y T-317 de 2015.
[15] Decreto 2591 de 1991, artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. "Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. (…)".

15. *Legitimación por activa*: La Constitución Política, en el artículo 86[16], y el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 10[17], prescriben que cualquier persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, podrá interponer acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales. En el caso bajo estudio, el titular de los derechos cuya protección se invoca es quien presentó la solicitud de amparo, por lo que existe legitimación en la causa por activa en el asunto objeto de revisión.

16. *Legitimación por pasiva:* La acción de tutela se dirige contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas -UARIV. Se trata entonces de una autoridad pública, por lo cual existe legitimación en la causa por pasiva, en los términos de lo establecido en el artículo 86 de la Carta y los artículos 5[18] y 13[19] del Decreto 2591 de 1991.

17. *Inmediatez:* Conforme con lo previsto en el artículo 86 de la Carta y el alcance que le ha dado la jurisprudencia constitucional al principio de inmediatez, la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un término prudente y razonable respecto del momento en el que presuntamente se causa la vulneración[20]. Cabe anotar que la razonabilidad del plazo no se valora en abstracto, sino que corresponde al juez de tutela evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, lo que constituye un tiempo razonable.

18. En el caso que ocupa la atención de la Sala, la acción de tutela que se revisa se radicó el veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y fue admitida al día siguiente por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Santiago de Cali. El último acto que el peticionario considera lesivo de sus garantías constitucionales, es la Resolución No. 2018-843806 del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)[21], por medio de la cual el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV resolvió el recurso de apelación y confirmó la Resolución del veintisiete (27) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que había negado al actor la inclusión en el RUV. En consecuencia, se advierte que, entre la fecha en la que fue expedido el último acto administrativo que dejó en firme la decisión que causó la presunta vulneración de los derechos invocados, y el momento de la presentación de la solicitud de amparo, transcurrió menos de un mes, por lo cual, a la luz de la jurisprudencia constitucional, considera la Sala que la acción se interpuso en un plazo prudente y razonable[22].

---

[16] Constitución Política, artículo 86, prescribe: "[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar […], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales" (Subrayas fuera del texto original).

[17] Decreto 2591 de 1991, artículo 10, establece: "Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (…)"

[18] Decreto 2591 de 1991, artículo 5, dispone: "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. (…)".

[19] Decreto 2591 de 1991, artículo 13, señala: "Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. (…)".

[20] Ver sentencia C-543 de 1992.

[21] Ver folios 56 y 57 del cuaderno No.2.

[22] Ver sentencia T-519 de 2017.

19. *Subsidiariedad:* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela "*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*". Teniendo en cuenta esta norma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de esta acción la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a ella como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable.

20. La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido también que, en este contexto, un proceso judicial es *idóneo* cuando es materialmente apto para producir el efecto protector de tales derechos, y es *efectivo* cuando está diseñado para protegerlos de manera oportuna[23].

21. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general, sin consideración a las circunstancias particulares del asunto sometido a conocimiento del juez[24]. En otros términos, no es posible afirmar que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

22. Entre los factores que el juez debe analizar para determinar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales se encuentra la condición de la persona que acude al mecanismo de amparo. Así, por ejemplo, cuando se trata de personas víctimas del conflicto armado interno, ha sostenido la Corte de forma reiterada que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional[25]. Por esta razón, y en consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la jurisprudencia de este Tribunal ha determinado que "*la acción de tutela es el mecanismo adecuado para la protección definitiva de los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto armado, pues los medios ordinarios no resultan idóneos ni eficaces debido a las especiales circunstancias que afronta esta población, la cual, por lo general, se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas derivadas del mismo*"[26].[27]

[23] Ver sentencia T-211 de 2009.
[24] Ver sentencia T-222 de 2014.
[25] Ver sentencias T-188 de 2007, T-462 de 2012, T-364 de 2015, T-519 de 2017 y T-488 de 2018.
[26] Ver sentencia T-488 de 2018.
[27] En esta misma dirección, en la sentencia T-519 de 2017, la Corte recordó que en consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto: (i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que

23. En el caso concreto, el señor Torres Carvajal acudió, de manera directa, a la acción de tutela para cuestionar las resoluciones por medio de las cuales se negó su inclusión en el RUV. Al respecto, la legislación vigente dispone que, por regla general, este tipo de actos administrativos son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ejemplo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, considera la Sala que en el caso estudiado la condición de desplazado que invoca el accionante y el delicado estado de salud, evidencian la falta de idoneidad y eficacia del medio judicial anotado y, en efecto, refuerzan las razones para la procedencia residual y subsidiaria de la presente solicitud de amparo.

24. Por lo demás, considera la Corte que en el presente caso la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad. En consecuencia, se procede a realizar el análisis de fondo sobre la violación de los derechos fundamentales invocados.

## C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

25. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I anterior de esta providencia, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la UARIV desconoció los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso del accionante, al negarse a inscribirlo en el RUV bajo el argumento de que su declaración como víctima fue presentada por fuera del término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

26. El problema jurídico que suscita la presente acción de tutela fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en la sentencia T-519 de 2017[28]. Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales,

---

se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa.

[28] En la sentencia T-519 de 2017, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional conoció de una acción de tutela cuyos hechos, pretensión y problema jurídico son similares al caso que ahora ocupa la atención de la Sala. Se trató de la solicitud de amparo presentada por una señora contra la UARIV, por considerar lesionados sus derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y a la reparación como consecuencia de la negativa de esta entidad de inscribirla en el RUV. Los supuestos fácticos se pueden resumir en la declaración que rindió la actora ante la Personería Municipal de Cali, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015), con el fin de solicitar la inscripción en el RUV, identificando como hechos victimizantes su "*desplazamiento forzado y el homicidio de su esposo"*, ocurrido el veintiocho (28) de junio de dos mil tres (2003). La UARIV, mediante Resolución del cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis (2016), concluyó que no era procedente realizar la inscripción en el RUV, "*argumentando que fue extemporánea y no se apreciaba una circunstancia de fuerza mayor que justificara la demora".* A partir de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión planteó el siguiente problema jurídico: *"si la UARIV desconoció los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria y a la reparación de la accionante, al negarse a inscribirla en el RUV afirmando que su declaración como víctima se presentaba por fuera del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011*". Con base en lo anterior, la Sala Tercera de Revisión confirmó los fallos de las instancias que negaron el amparo solicitado por la accionante. Al analizar el caso concreto, la Sala evidenció que el hecho victimizante alegado por la solicitante era anterior a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, razón por la cual, en virtud del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, concluyó que la solicitante debió haber realizado la declaración ante el Ministerio Público dentro de los cuatro (4) años siguientes a esa fecha, es decir, hasta el diez (10) de junio de dos mil quince (2015). Sin embargo, su declaración fue hecha el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015). En ese orden, manifestó que no se apreciaban elementos que permitieran afirmar que ocurrió una situación de fuerza mayor que justificara la demora en la presentación de la declaración ante el Ministerio Público. Por lo tanto, consideró que la UARIV no había desconocido los derechos fundamentales de la accionante. Finalmente,

la Sala motivará brevemente la presente sentencia[29]. Para tal efecto, se reiterará lo dispuesto en la providencia anotada en cuanto al fundamento constitucional y el marco legal de la ayuda humanitaria y de la reparación integral, y lo relacionado con el fundamento constitucional del término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Sobre la base de este análisis, estudiará el caso concreto.

## D. LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS A LA AYUDA HUMANITARIA Y A LA REPARACIÓN, Y SU RELACIÓN CON EL LÍMITE TEMPORAL PARA REALIZAR LA DECLARACIÓN COMO VÍCTIMA PARA EFECTOS DE INSCRIBIRSE EN EL RUV

27. En primer lugar, en la mencionada sentencia T-519 de 2017, la Corte recordó que la ayuda humanitaria tiene sustento en distintas fuentes, como el derecho internacional de los derechos humanos[30], el derecho internacional humanitario[31] y el derecho constitucional colombiano. Respecto de este último, señaló que, según la jurisprudencia, la ayuda humanitaria tiene relación con el mínimo vital y ha sido considerado como uno de los derechos mínimos de la población desplazada[32]. Igualmente, analizó la evolución normativa de la ayuda humanitaria, explicando que el cambio más significativo entre la regulación anterior (Ley 387 de 1997 y Decreto 2569 de 2000) y la actual (Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011), consiste en la ampliación del ámbito de protección, pues ahora, además de las víctimas del desplazamiento forzado, también son beneficiarias de esta ayuda las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (Art. 3). Además, precisó que, de acuerdo con lo dispuesto

---

precisó que la tutelante contaba con la oportunidad de presentar una nueva declaración ante el Ministerio Público para explicar si existía una situación de fuerza mayor que justificara la demora.

[29] Con base en lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden "*ser brevemente justificadas*". En ese sentido, entre otras, se pueden consultar las sentencias T-549 de 1995, T-396 de 1999, T-054 de 2002, T-392 de 2004, T-959 de 2004 y T-200 de 2018.

[30] En el Auto 099 de 2013, la Corte precisó que "la asistencia humanitaria es una institución que se nutre tanto del DIH como de los DDHH, por mantener una estrecha relación con otros derechos como la vida y la integridad física y moral, razón por la cual, en las consideraciones relativas al derecho a la asistencia humanitaria se mezclan necesariamente la protección de los DDHH y el respeto por el DIH. Ambos sistemas comparten el derecho que tiene el individuo a un trato humanitario, que se refleja en el respeto por su vida, su integridad física y moral, y por los atributos inseparables de la personalidad". En ese mismo sentido, se puede consultar la sentencia C-255 de 2003.

[31] En la sentencia T-519 de 2017, la Corte recordó que la ayuda humanitaria por conflictos armados internos se encuentra regulada en el derecho internacional humanitario. Al respecto, el Convenio IV de Ginebra establece el deber de los Estados de socorrer a la población civil enemiga que está en su poder, y, en caso de no poder hacerlo, a permitir que terceros lo hagan. Por su parte, el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales agrega regulaciones específicas sobre socorros a favor de la población civil. Ahora bien, con relación al otorgamiento de ayuda humanitaria en el marco de conflictos armados internos, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra no contiene una regulación específica, pero en todo caso encuentra fundamento en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, en particular en lo relacionado con el respeto a la vida de las personas. Además de estas disposiciones, la Corte Constitucional ha considerado que la asistencia humanitaria tiene fundamento en los principios de distinción y de trato humanitario, previstos en los tratados internacionales sobre derecho internacional humanitario. (Corte Constitucional, Auto 099 de 2013).

[32] En efecto, como señaló en la sentencia T-025 de 2004, "*es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados*".

en el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, las etapas de la ayuda humanitaria son: inmediata[33], de emergencia[34] y de transición[35].

28. La Corte también se ocupó de explicar el contenido del derecho a la reparación, al igual que la reglamentación del programa administrativo de indemnizaciones. En concreto, señaló que la reparación es, junto con la verdad y la justicia, uno de los derechos específicos de los que son titulares las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Aunque explícitamente no se encuentra reconocido en alguna norma de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de una lectura sistemática de ella puede hallarse su fundamento jurídico[36], el cual se complementa con lo dispuesto por diversos instrumentos de derecho internacional[37]. Adicionalmente, la Corte enfatizó en que el derecho a las víctimas a la reparación del daño que les ha sido infligido está conformado por distintos componentes: restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Así lo reconocen los artículos 25 y 69 de la Ley 1448 de 2011.

29. En segundo lugar, reiteró la Corte que la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) es una condición necesaria para garantizar el acceso a los derechos de las víctimas previstos en la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, explicó que esta herramienta administrativa racionaliza el reconocimiento de los derechos a la ayuda humanitaria y a la reparación integral en sus diversas manifestaciones, gracias a que sirve como instrumento para identificar a la población beneficiaria de dichas medidas[38].

30. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 establece que el procedimiento a seguir para la inclusión en el RUV, empieza con la presentación de la declaración como víctima ante el Ministerio Público, la cual posteriormente

---

[33] La ayuda humanitaria inmediata tiene como destinatarios a "personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada", por lo que necesitan albergue temporal y asistencia alimentaria. Es entregada a quienes hayan presentado la declaración a que se refiere el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado dentro de los 3 meses anteriores a la solicitud (artículo 63).

[34] La ayuda humanitaria de emergencia es entregada a las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (artículo 64).

[35] La ayuda humanitaria de transición es entregada a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la UARIV, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia (artículo 65).

[36] En la sentencia T-519 de 2017, la Corte recuerda que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la violencia se encuentra plasmados en numerosos artículos de la Carta. Al respecto, ha dicho que tienen fundamento en la dignidad humana (artículo 1), en el deber de las autoridades de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia (artículo 2), en los derechos a la honra y al buen nombre (artículos 15 y 21), en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículos 29 y 229) y en el deber de la Fiscalía General de la Nación de hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios causados por el delito (artículo 250 numerales 6 y 7).

[37] En la sentencia mencionada la Corte manifestó que "existen distintos instrumentos internacionales que también dan fundamento a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en la medida en que resaltan el derecho que tienen todas las personas a contar con una tutela judicial efectiva, la cual no se agota en la obtención de una indemnización económica por la afectación padecida, sino que comprende la posibilidad de conocer la verdad, buscar justicia y obtener reparaciones adecuadas." Ver fundamento jurídico 54 de la sentencia T-519 de 2017.

[38] Ver sentencias T-519 de 2017 y T-299 de 2018.

debe ser enviada a la UARIV para su valoración[39]. Conforme con la norma precitada, dicha declaración debe presentarse dentro de un término perentorio, a saber: si el hecho victimizante ocurrió antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (el diez (10) de junio del mismo año), ese tiempo es de cuatro (4) años; si ocurrió después, es de dos (2) años. Con relación a la justificación constitucional del establecimiento legal de dicho límite temporal, la Corte señaló:

> "(…) *el establecimiento de un plazo para realizar la inscripción como víctima es un importante instrumento de racionalización de la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, pues permite al Estado realizar la planificación de los recursos necesarios para satisfacer sus derechos. Igualmente, recuerda la Corte que, por las razones expuestas, el establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 constituye un plazo razonable, ya que establece un término amplio y además prevé que es posible que existan situaciones en las que sea necesario excepcionar su aplicación*[40]".

31. A partir de lo anterior, concluye esta Sala que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte y lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria y la reparación son derechos de las víctimas del conflicto armado interno, cuyo reconocimiento por parte de la UARIV se encuentra condicionado a que la víctima presente declaración ante el Ministerio Público para ser inscrita en el RUV. Conforme a lo previsto por el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la declaración debe ser rendida en un término determinado dependiendo del momento en que ocurrió el hecho victimizante (ver *supra*, numeral 29), so pena de que la UARIV pueda negar la inscripción. No obstante, la Corte ha señalado que dicho término no puede considerarse inflexible, por cuanto la norma que lo consagra habilita a la víctima para rendir la declaración por fuera de los plazos fijados, únicamente, cuando se comprueba que existió una fuerza mayor que impidió presentar la solicitud de registro a tiempo.

## E. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

32. En el asunto *sub examine*, corresponde a la Sala determinar si la UARIV desconoció los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso del accionante, al negarse a inscribirlo en el RUV, bajo el argumento de que su declaración como víctima fue presentada por fuera del término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Para tal efecto, se analizará

[39] Los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011 fueron desarrollados por el Decreto 4800 de 2011, particularmente en su artículo 37, el cual estableció algunas reglas adicionales relacionadas con la valoración de las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público por parte de las personas que solicitan su inclusión el RUV. En primer lugar, establece una regla probatoria, de acuerdo con la cual basta que las pruebas aportadas por los solicitantes sean sumarias, lo cual implica, en otras palabras, que no existe tarifa legal tratándose de la demostración de la condición de la víctima. En segundo lugar, en todo el procedimiento deben garantizarse los principios constitucionales del debido proceso, buena fe y favorabilidad. En tercer lugar, la valoración de las declaraciones debe realizarse con base en elementos jurídicos, técnicos y de contexto. Entre esos elementos se encuentra la consulta en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas. Ver sentencia T-299 de 2018.

[40] Ver sentencia T-519 de 2017.

el procedimiento administrativo que finalizó con la negativa de inclusión en el RUV del solicitante.

33. De acuerdo con los elementos de prueba allegados en el presente proceso de tutela, el señor José Omar Torres Carvajal rindió declaración ante la Personería Municipal de Jamundí, Valle del Cauca, el veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017), con el fin de solicitar la inscripción en el RUV, identificando como hechos victimizantes desplazamiento forzado y lesiones personales, lo cual ocurrió el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa (1990) (ver *supra*, numeral 3). La UARIV, mediante Resolución No. 2017-100860 de veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017) resolvió no incluir al accionante en el RUV ni reconocer los hechos victimizantes aducidos, al considerar que la declaración había sido presentada de manera extemporánea y sin haberse explicado las circunstancias de fuerza mayor que le impidieron hacerlo oportunamente (ver *supra*, numeral 4). Esta decisión fue confirmada por la UARIV mediante las Resoluciones No. 2017-100860R del nueve (9) de junio de dos mil dieciocho (2018) y No. 2018-843806 del veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), por medio de las cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación (ver *supra*, numeral 5).

34. A partir de lo expuesto, observa la Corte que el hecho victimizante alegado por el accionante es anterior a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, esto es, el diez (10) de junio de dos mil once (2011). Por esta razón, y en virtud del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, debió haber realizado la declaración ante el Ministerio Público dentro de los cuatro (4) años siguientes a dicha fecha (ver *supra*, numeral 29), es decir, hasta el diez (10) de junio de dos mil quince (2015). Sin embargo, como se mencionó en el numeral anterior, la declaración se presentó ante el Ministerio Público el veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017), esto es, un (1) año y siete (7) meses aproximadamente posteriores al término previsto por la ley para la presentación de la mencionada declaración.

35. Frente a esta situación, reitera la Sala el precedente fijado por la Corte en la sentencia T-519 de 2017, en el sentido que la inscripción en el RUV si bien no otorga la calidad de víctima, en todo caso, si es una condición *sine qua non* para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Ello, comoquiera que es una herramienta administrativa que permite (i) identificar a la población víctima del conflicto armado; (ii) racionalizar la distribución de las medidas de ayuda humanitaria y reparación de la que aquellos son beneficiarios; y, en consecuencia, (iii) realizar la planificación de los recursos necesarios para satisfacer tales derechos.

36. En esa misma dirección, recuerda la Sala que a la luz de la jurisprudencia constitucional, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 establece términos razonables para que la víctima rinda la declaración ante el Ministerio Público, pues además de que confiere un amplio margen de tiempo para hacerlo, prevé la posibilidad de presentar la declaración por fuera de dicho plazo, siempre que se compruebe la existencia de una circunstancia de fuerza mayor que le haya impedido al interesado acudir oportunamente.

37. Al analizar al caso bajo estudio, evidencia la Sala que en la solicitud de inscripción en el RUV y en los recursos de reposición y apelación, el accionante manifestó que las razones por las cuales no acudió oportunamente a rendir la declaración fueron el miedo y el desconocimiento de sus derechos como víctima (ver *supra*, numeral 5). No obstante, tal y como lo puso de presente la UARIV en las resoluciones cuestionadas, el solicitante se limitó a afirmar que no había presentado la declaración por miedo a que le causaran daño a sus familiares en el municipio de Dagua, Valle del Cauca, sin ni siquiera haber explicado de forma sumaria qué situaciones originaron ese temor o sobre quiénes recayeron dichas amenazas. Por lo anterior, y en la medida que tampoco es posible deducir las razones del temor a partir de los hechos relatados en la declaración ni en el escrito de tutela, la Sala considera que la UARIV surtió el procedimiento administrativo de inscripción en el RUV con respeto de lo que prescribe la Constitución Política en relación al debido proceso y lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 en materia del derecho de las víctimas.

38. En concreto, advierte la Corte que la entidad accionada actualizó y utilizó información adicional en el proceso de valoración de la declaración presentada por el accionante[41], de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, garantizando de esta forma el debido proceso, la buena fe y el principio de favorabilidad que deben regir las actuaciones de la UARIV en beneficio de quien alega ser víctima. En consecuencia, no cabe reproche constitucional alguno sobre la denegación de la inscripción en el RUV, pues es claro que la solicitud se presentó por fuera de los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, y no se evidenció de los hechos presentados por la accionante la excepción de fuerza mayor prevista en dicha norma (artículo 40 del Decreto 4800 de 2011).

39. Adicionalmente, el actor manifestó en el escrito de tutela que, además del temor a un eventual atentado en contra de su integridad, la razón por la cual no rindió la declaración en calidad de víctima dentro del término estipulado en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, fue la "*discapacidad para hablar*" que padece como consecuencia de los accidentes cerebro vasculares que sufrió en los años 2011 y 2013. Sin embargo, la Sala desestima la validez de este argumento para efectos de la inscripción en el RUV, dado que se encuentra probado en el expediente que el accionante no mencionó, ni tampoco invocó la condición de salud mencionada como causa de fuerza mayor para la presentación tardía de la solicitud de registro presentada ante la Personería Municipal de Jamundí. En ese sentido, concluye la Sala que a pesar de que fueron aportados al proceso de tutela varios documentos que demuestran las patologías que el actor padece en la actualidad (hemiparesia izquierda, disartria

[41] Según consta en la copia de la Resolución No. 2017-1000860 de veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017), la UARIV consultó toda la información del accionante y de los sujetos a los que se refirió en su declaración, en las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional de Colombia. Así mismo, en la Red Nacional de Información se realizó la consulta en el Sistema de Información de Reparación Administrativa (SIRA) Decreto 1290 de 2008, en el Sistema de Información de Víctimas de la Violencia (SIV) Ley 418 de 1997, en el RUV Ley 1448 de 2011 y en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) Ley 387 de 1997 y la Agencia Colombia de Reintegración (ACR). Ver folio 3 del cuaderno No.2.

leve, insuficiencia renal crónica terminal), en todo caso, este no es un factor que se haya puesto de presente ante la entidad accionada ni tampoco se observa que le hubiera impedido rendir dentro del término legal la declaración de los hechos victimizantes.

40. Sobre la base de las anteriores razones, la Sala confirmará el fallo de tutela de segunda instancia, que resolvió confirmar la sentencia dictada por el juez de primera instancia, que a su vez negó el amparo de los derechos invocados por el tutelante. Sin perjuicio de lo anterior, y en la misma línea de las consideraciones expuestas en la sentencia T-519 de 2017, se advierte que de los artículos 154 a 158 de la Ley 1448 de 2011 no se evidencia una prohibición para que las personas a quienes se les hubiera valorado su declaración como víctimas de manera negativa presenten nuevamente dicha declaración para relatar de forma más detallada y precisa los hechos narrados en una oportunidad previa, o presenten nuevos hechos respecto de los narrados, o para aportar las pruebas de las que se dispongan (las cuales, en todo caso, deberán ser sumarias, según el artículo 158 de dicha ley), o para indicar de forma sumaria la existencia de impedimentos que constituyan fuerza mayor. De hecho, el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011 señala como uno de los deberes de las entidades y servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro el siguiente: "*[b]ajo ninguna circunstancia podrá negarse a recibir la solicitud de registro*"[42].

41. Con fundamento en lo anterior, advierte la Sala que el accionante tiene la oportunidad de presentar una nueva declaración ante el Ministerio Público para explicar si existía una situación de fuerza mayor que justificara la demora, tal como sugirió, pero no justificó de forma sumaria, ante la Personería Municipal de Jamundí, el veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017).

## F. SINTESIS DE LA DECISIÓN

42. La Sala revisó los fallos por medio de los cuales se resolvió la acción de tutela interpuesta por el señor José Omar Torres Carvajal contra la UARIV, por considerar lesionados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, con ocasión de la negativa de esta entidad de incluirlo en el RUV por haber presentado la declaración de los hechos victimizantes por fuera del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

43. Frente al problema jurídico que emerge de la situación descrita (ver *supra*, numeral 25), la Sala resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante, al haber constatado que la UARIV adelantó el procedimiento administrativo de inscripción en el RUV con sujeción a la regulación vigente (Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 de 2011) y con respeto a las garantías que se derivan del derecho al debido proceso (Art. 29 de la Constitución Política). En concreto, la Sala encontró demostrado que el actor, primero, presentó la declaración para la inscripción en el RUV un (1) año y siete (7) meses después del límite temporal fijado para los casos en los

[42] Ver sentencia T-519 de 2017, fundamento jurídico 73.

que los hechos victimizantes ocurrieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Segundo, no explicó ni siquiera de forma sumaria la situación de fuerza mayor invocada en el trámite administrativo (temor). Y tercero, omitió informar a la entidad accionada acerca del supuesto impedimento que tuvo para rendir oportunamente la declaración y al cual solo hizo referencia en el escrito de tutela (trastorno de la programación motora del habla).

44. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

(i) Con relación a los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, la Corte recordó que cuando se trata de personas víctimas del conflicto armado interno el cumplimiento de dichos requisitos debe ser analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional.

(ii) Las víctimas del conflicto armado son titulares de distintos derechos fundamentales específicos, entre los que se encuentran recibir ayuda humanitaria y ser reparados por el daño sufrido. El reconocimiento y pago de dichas medidas se encuentra supeditado a que la víctima rinda declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público, para que luego la UARIV formalice la inscripción en el RUV.

(iii) A la luz de la jurisprudencia constitucional, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 establece términos razonables para que la víctima rinda la declaración ante el Ministerio Público, pues además de que confiere un amplio margen de tiempo para hacerlo, prevé la posibilidad de presentar la declaración por fuera de dicho plazo, siempre que se compruebe la existencia de una circunstancia de fuerza mayor que le haya impedido al interesado acudir oportunamente.

45. Sobre la base de lo anterior, y comprobado que no hubo violación de los derechos fundamentales del accionante, la Sala resuelve negar la protección de los derechos fundamentales solicitada y, en consecuencia, confirmar el fallo de tutela de segunda instancia, que resolvió confirmar el fallo de primera instancia, que a su vez negó la acción de tutela.

## III. DECISIÓN

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

**RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFIRMAR**, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Valle del Cauca, el nueve (9) de octubre de dos mil dieciocho (2018), que confirmó la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, Valle de Cauca, el seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), que a su vez negó el amparo de los derechos invocados por el accionante.

**SEGUNDO. – LIBRAR** las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes y terceros intervinientes, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, a través del Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, Valle de Cauca.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General