

Sentencia T-333/19

Referencia: Expediente T-7.250.870

Acción de tutela interpuesta por Janeth González Villa contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Carlos Bernal Pulido y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó, Antioquia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, en primera y segunda instancia respectivamente, con ocasión de la acción de tutela que presentó Janeth González Villa contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV).

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. La accionante interpuso acción de tutela el 10 de octubre de 2018¹ contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por considerar vulnerados sus derechos fundamentales y los de su hijo “*a la igualdad, al debido proceso, a la defensa y contradicción, al mínimo vital y a la vida digna*”².

2. Manifestó que por el lapso de diez (10) años vivió en el barrio Manrique de la ciudad de Medellín con su hijo menor de edad, el cual se encontraba

¹ Folio 1, cuaderno de primera instancia.

² Folio 1, cuaderno de primera instancia.

estudiando en la Institución Educativa San Lorenzo de Aburrá. Afirmó que ella se dedicaba a la venta de revistas y a las labores del hogar.

3. Indicó que en el *“barrio se escuchaba la presencia de los denominados combos que no son otra cosa que actores armados que causan mucho daño a la población civil, tenían fronteras invisibles y no se podía pasar de un barrio a otro”*³.

4. Señaló que *“desde el año 2014 la violencia se complicó mucho en el barrio y cada rato se presentaban enfrentamientos (...) empezaron a amenazar algunas familias y se quedaban con las casas para vender vicio (...)”*⁴.

5. Expresó que el 1° de mayo de 2015, el grupo armado denominado *“combos”* la obligaron a entregar su vivienda y *“consciente de todo lo que estaba sucediendo me llené de miedo y salí desplazada con mi hijo menor”*⁵. Por lo tanto, fui forzosamente desplazada del lugar donde vivía hacia al corregimiento de Currulao del Municipio de Turbo, Antioquia.

6. En razón de lo anterior, el 19 de julio de 2016 rindió declaración ante la Personería Municipal de Turbo, Antioquia, pretendiendo su inscripción y la de su hijo en el Registro Único de Víctimas⁶ (en adelante RUV). En la declaración indicó:

*“(...) llegaron una gente que decían que eran de ahí del barrio, entraron a mi casa y me amenazaron diciéndome que se iban a quedar ahí, que necesitaban mi casa, luego me llené de miedo y me tocó salir de mi casa dejando todo (...) de allí me vine para currulao, donde un familiar (...)”*⁷.

7. El 31 de agosto de 2016, la UARIV recibió dicha declaración. Mediante Resolución N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, la UARIV decidió no reconocerles el hecho victimizante de *“Desplazamiento Forzado”* y, en consecuencia, no los incluyó en el Registro Único de Víctimas. Fundamentó su decisión así:

“No se logra inferir que su situación se encuentre acorde con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, donde es imperativo haber sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, condiciones sine qua non para que una persona pueda ser inscrita en el Registro Único de Víctimas. En este sentido, al estudiar el caso concreto, NO se evidencia que la señora

³ Ibídem

⁴ Ibídem

⁵ Ibídem

⁶ Acorde con la base de datos de la Unidad de Víctimas, el 19 de julio de 2016 la accionante declaró su condición de víctima y la de su hijo, por desplazamiento forzado. Ver folio 39 del cuaderno principal. Según la tarjeta de identidad que reposa en folio 66 adverso del cuaderno principal, el hijo de la accionante tiene 16 años.

⁷ Folio 6, cuaderno de primera instancia. La declaración completa se encuentra en los folios 64 al 66 del cuaderno principal.

JANETH GONZÁLEZ VILLA, haya sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Así mismo se puede determinar por medio del relato que no existen móviles de coacción que se enmarquen dentro de las condiciones propias del conflicto o hechos que guarden relación cercana y suficiente a este”⁸.

Luego de consultar la base de datos de la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, la Red Nacional de Información, el Sistema de Información de Reparación Administrativa, el Sistema de Información Víctimas de Violencia, el Registro Único de Víctimas, el Registro Único de Población Desplazada y la Agencia Colombiana de Reintegración⁹, concluyó:

*“Que analizados los elementos encontrados respecto de la verificación jurídica, técnica y de contexto, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar referidas en la declaración, (...) no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de la solicitante en el Registro Único de Víctimas –RUV, de los hechos victimizantes de Desplazamiento Forzado, por cuanto **Causas diferentes: No serán considerados víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno**, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015”¹⁰.*

8. La accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la precitada resolución. El 23 de mayo de 2017 mediante Resolución N° 2016235609R, la UARIV resolvió confirmar su decisión en el sentido de no incluir a la actora y a su hijo en el RUV¹¹. Luego de consultar la fuente de georreferenciación “ANÁLISIS DE DINÁMICA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUÍA 2015”, sostuvo:

“(...) para la época en que sucedieron los hechos en el municipio de Medellín del departamento de Antioquia (...) se determina que, si bien había presencia de Grupos Armados organizados al Margen de la Ley, no se puede establecer que la situación de intimidación a la que fue expuesta la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA y que se evidencia conllevó a desplazarse de su lugar habitual a otro, se encuentren enmarcados dentro de los lineamientos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Luego de la información que se consignó en la declaración (...) no se encuentra que la recurrente se encuentre dentro de los grupos señalados anteriormente y su relato muestra que el elemento de coacción fue ocasionado por personas que bien se pueden asociar al modus operandi de grupos de delincuencia común dentro de

⁸ Folio 6, cuaderno de primera instancia.

⁹ En dicha búsqueda encontró dos declaraciones anteriores de la señora Janeth González Villa, de los años 2004 y 2006. El registro 211658, por un hecho acaecido en el municipio de Apartado, Antioquia, el día 10 de enero de 2004, bajo estado de NO INCLUSION. El registro 475358 hecho acontecido en el municipio de Turbo, Antioquia, el día 25 de junio de 2006 bajo el estado de INCLUSIÓN. Resalto la UARIV que esas situaciones no generan contradicción con lo declarado y analizado en la presente resolución. Folio 6, cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folio 7, cuaderno de primera instancia.

¹¹ Folios 8 a 11, cuaderno de primera instancia.

*la dinámica de microtráfico, lo que no permite se encuentre una relación cercana y suficiente entre los hechos narrados el conflicto colombiano*¹².

9. Igual decisión se emitió al desatarse el recurso de apelación. En efecto, mediante Resolución N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017¹³ el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV afirmó que “[n]o es viable jurídicamente reconocer el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA toda vez que, frente a las circunstancias fácticas narradas no existen elementos que configuren actos que claramente se enmarcan dentro de los parámetros legales contemplados en la Ley 1448 de 2011”¹⁴. Para realizar la valoración de los hechos manifestados en la declaración presentada por la accionante refirió los criterios jurídico, técnico y de contexto.

Respecto del criterio jurídico afirmó que si bien la declaración rendida por la accionante goza de la presunción de buena fe, esta debe ser valorada a fin de “establecer mediante mínimos elementos probatorios que la recurrente cumple con dicha condición fáctica”¹⁵. Resaltó que “solo se tendrá en cuenta el referido delito dentro del marco del conflicto armado interno”¹⁶.

En cuanto al aspecto técnico consideró que “una vez realizada la verificación de la declaración junto a la documentación aportada, la consecuente consulta de base de datos pertinentes, y ante la inexistencia de una prueba siquiera sumaria respecto de la ocurrencia del hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA por los hechos ocurridos el día 1 de mayo de 2015 en el municipio de Turbo del departamento de Antioquia dentro del marco del conflicto armado interno”¹⁷, no fue posible verificar el daño individual sufrido en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011¹⁸. Sostuvo la UARIV:

“(…) en el caso de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA puede colegirse que la declaración rendida por la recurrente 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. No obstante y frente al segundo requisito tendiente a comprobar que dicha vulneración se haya circunscrito al Conflicto Armado me permite traer a colación que la sentencia C-253A de 2012, proferida por la H Corte Constitucional, realizó la distinción entre

¹² Folio 11, cuaderno de primera instancia.

¹³ No se aportó constancia de notificación de dicha Resolución. No obstante la accionante manifestó en la demanda de tutela que fue notificada el 15 de noviembre de 2018. Folio 1 cuaderno principal.

¹⁴ Folios 12 a 16, cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folio 14, cuaderno de primera instancia.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Folio 15, cuaderno de primera instancia.

¹⁸ “ARTÍCULO 3°. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° 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 (...)”.

víctimas de delincuencia común y aquellas que surgen con ocasión del conflicto armado interno”.

Con el fin de analizar el contexto, la UARIV consultó la publicación realizada en la página www.arcoiris.com.co “*Los nuevos focos del Desplazamiento forzado en Colombia*” que refleja el contexto y la situación de orden público en el departamento de Antioquia para la fecha de la ocurrencia de los hechos. Encontró que (i) se trata de una zona donde se presentan diversos factores de violencia; (ii) “*si bien es posible individualizar el accionar delictual a través de grupos capaces de perpetrar ataques intensos en la zona, los cuales pueden ser clasificados como organizados por su sistema de operación, no es posible, determinar que la ocurrencia del hecho victimizante de Desplazamiento Forzado de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA, el día 1 de mayo de 2015 en el municipio de Turbo del departamento de Antioquia, se haya efectuado con ocasión del conflicto armado interno*”¹⁹; y (iii) no se puede inferir “*móviles políticos del desplazamiento de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA, como tampoco un hecho notorio, en el sentido de masacres, combates, ataques o atentados terroristas dirigidos sistemáticamente a la población civil*”²⁰.

10. Con base en los anteriores hechos, la señora Janeth González Villa interpuso acción de tutela contra la UARIV²¹. Solicitó ordenar a esa entidad inscribirla junto con hijo menor de edad en el RUV por el hecho victimizante de “*Desplazamiento Forzado*”.

Trámite Procesal

11. Mediante auto del 10 de octubre de 2018²², el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó, Antioquia, avocó el conocimiento de la acción de tutela y dispuso su notificación a la accionante y a la UARIV.

12. **Respuestas a la acción.** Mediante escrito radicado el 12 de octubre de 2018, la UARIV argumentó que no ha vulnerado ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la actora, por lo que solicitó negar las pretensiones por ella planteadas. Informó que mediante Resolución N° 201747048 del 05 de septiembre de 2017, confirmó lo decidido en las resoluciones N° 2016235609R del 23 de mayo de 2017 y N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, dado que González Villa no cumplió con los requisitos legales para ser considerada víctima²³.

Sentencias objeto de revisión

13. **Primera instancia:** Mediante sentencia del 23 de octubre de 2018, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó, Antioquia, declaró

¹⁹ Folio 11-16, cuaderno de primera instancia.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ La acción de tutela fue interpuesta el 10 de octubre de 2018 (ver *supra*, numeral 1).

²² Folio 18, cuaderno de primera instancia.

²³ Folios 20 a 22, cuaderno de primera instancia.

improcedente el amparo constitucional. Consideró que *“la decisión a la que arribó la UARIV es constitucionalmente válida, en tanto que esta entidad demostró de manera suficiente que los hechos parecieran no estar relacionados con el conflicto armado colombiano pues de la narración de los hechos realizados por la accionante (...) se observa que no existe ningún argumento que permita sospechar que el ‘DESPLAZAMIENTO FORZADO’ de la que fue víctima tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno”*²⁴.

De otro lado afirmó que no existe duda de que en el área donde sucedieron los hechos había presencia de diversos grupos armados, sin que pueda afirmarse que cualquier hecho delictivo ocurrido en esa zona *“sea imputable exclusivamente al conflicto interno”*. Estimó que los argumentos que tuvo la UARIV para decidir sobre la solicitud realizada por Janeth González Villa *“son razonables para negar la inscripción (...) la accionante no aportó siquiera un indicio que permitiera determinar quiénes son los responsables del DESPLAZAMIENTO FORZADO (...) no existe información adicional en los órganos de investigación del Estado que permitan inferir el nexa causal del hecho con el conflicto armado colombiano y no es posible establecer los móviles o los autores de los hechos (...)”*²⁵.

Concluyó entonces que la UARIV realizó las gestiones administrativas pertinentes, pues decidió, dentro del marco legal, la solicitud de la accionante mediante las Resoluciones N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016 y la N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017.

14. Impugnación: La accionante, mediante escrito del 29 de octubre de 2018, impugnó la decisión de primera instancia. Indicó que el juez al igual que la UARIV, fundaron sus decisiones en suposiciones. Las razones presentadas en los actos administrativos y en el fallo de tutela, no dan cuenta de las pruebas que acreditan que el hecho por ella padecido fue ocasionado por el conflicto armado interno. Indicó que la UARIV no dio aplicación a los principios que orientan a los servidores públicos encargados de diligenciar el registro y que se encuentran contenidos en el artículo 19 del Decreto 4800 de 2011. Por lo anterior solicitó *“que el superior jerárquico revise la decisión de primera instancia por carecer de las condiciones necesarias a la sentencia congruente y que se amparen los derechos fundamentales al reconocimiento de la condición de desplazado, a la igualdad, al debido proceso, a la defensa y contradicción, al mínimo vital y a la vida digna”*²⁶.

15. Segunda instancia: La Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia mediante sentencia del 27 de noviembre de 2018 confirmó el fallo de primera instancia. Arguyó, con sustento en la sentencia T-478 de 2017, que no pueden entenderse como hechos victimizantes los narrados por la actora ya que no demostró *“fehacientemente que dichos hechos fueran perpetrados en razón del conflicto armado colombiano”*²⁷. Advirtió que *“puede asistir ante la jurisdicción ordinaria por vía administrativa, para atacar los*

²⁴Folio 25-30, cuaderno de primera instancia.

²⁵ Ibídem.

²⁶ Folio 33-34, cuaderno de primera instancia.

²⁷ Folio 9, cuaderno segunda instancia.

actos que refiere como vulnerados de sus derechos, dado que ese es el medio judicial idóneo para lograr lo que por este medio constitucional pretende”²⁸.

16. Pruebas que obran en el expediente

(i) Resolución N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016²⁹, por la cual se decidió la no inscripción en el Registro Único de Víctimas a la accionante.

(ii) Resolución N° 2016235609R del 23 de mayo de 2017³⁰ que confirmó la Resolución N° 2016-235609 del 5 de diciembre de 2016.

(iii) Resolución N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017³¹ que confirmó la Resolución N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016.

Trámite en Sede de Revisión

17. La Sala de Selección número Tres de la Corte Constitucional mediante auto del 28 de marzo de 2019 ordenó seleccionar para revisión el expediente T-7.250.870 y dispuso su reparto al despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

18. En ejercicio de las competencias constitucionales y legales, en especial las que confiere el Reglamento Interno (Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015), mediante auto del 30 de abril de 2019³², el Magistrado Ponente dispuso el decreto de las pruebas en los siguientes términos:

*“**Primero: ORDENAR** a la UARIV que en el término de tres (3) días, contados a partir de la comunicación de la presente providencia, remita a esta Corporación copia del expediente administrativo de Janeth González Villa identificada con cédula de ciudadanía N°. 66.995.122. Igualmente, deberá indicar si existen manuales, guías o instrucciones en la entidad que señalen las condiciones de motivación que deben cumplir los actos administrativos que resuelvan las solicitudes de inscripción en el Registro único de Víctimas. En caso positivo deberá (i) remitir copia integral de los mismos e (ii) indicar la manera en que se hace seguimiento a su cumplimiento.*

***Segundo: REQUERIR** a la accionante para que en el término de tres (3) días, contados a partir de la comunicación de la presente decisión, remita un informe con la descripción de su situación actual, indicando como está conformado su núcleo familiar, especificando claramente con quien vive, si en vivienda propia o en arriendo; cuál es su fuente de ingresos, es decir, si realiza alguna actividad económica o, quien se encarga de proveerle los medios para su subsistencia.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Folios 5 a 7, cuaderno primera instancia.

³⁰ Folios 15 a 12, cuaderno de primera instancia.

³¹ Folios 12 a 16, cuaderno de primera instancia.

³² Folios 20 a 26, cuaderno de la Corte Constitucional.

Tercero: ORDENAR a la Fiscalía Seccional de Medellín, Antioquia, que en el término de tres (3) días, contados a partir de la comunicación de la presente decisión, informe si ha adelantado alguna investigación (i) sobre el ‘grupo armado’ denominado ‘combos’ o (ii) sobre las circunstancias indicadas por la accionante en el escrito de tutela. En caso de ser positiva su respuesta, deberá remitir copia de las actuaciones surtidas en su contra, especificando detalladamente los casos y la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de investigación.

Cuarto: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo Regional en Medellín, Antioquia, que en el término de tres (3) días, contados a partir de la comunicación de la presente decisión, informe si ha realizado algún acompañamiento a personas en calidad de víctimas de hechos realizados por el ‘grupo armado’ denominado ‘combos’.

Quinto: ORDENAR a la Procuraduría Regional de Antioquia, que en el término de tres (3) días, contados a partir de la comunicación de la presente decisión, informe si tiene algún conocimiento respecto de los hechos objeto de la presente acción constitucional.

Sexto: Los documentos recibidos se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre los mismos, plazo durante el cual el expediente reposará en la Secretaría General.

Séptimo: Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes”.

19. El 17 de mayo de 2019³³, la Secretaría General de esta Corporación informó que, durante el término otorgado en el auto referido, se recibieron las siguientes comunicaciones:

(i) Oficio de la Defensoría del Pueblo de fecha 9 de mayo de 2019³⁴, en el que indica que el grupo “*combos*” es una denominación que se utiliza cuando se habla de pequeñas organizaciones que tienen actividades en un determinado territorio, cuyo control se limita a una o dos manzanas de un barrio. Informó que no han tenido conocimiento respecto de los hechos narrados en la acción de tutela pero que, consultado el Registro de Sistemas de Información Interinstitucional de Justicia Transicional y Visión Web Sistema de Registro y Gestión de Derechos Humanos, la accionante ha sido atendida en diversas oportunidades, en la Regional de Urabá, lugar donde le realizaron los respectivos recursos y la acción de tutela³⁵.

³³ Folio 21, cuaderno de la Corte Constitucional.

³⁴ Folio 37-40, cuaderno de la Corte Constitucional.

³⁵ Se anexa reporte de atención y Gestión respecto a las asesorías brindadas a la accionante, el cual refleja las siguientes fechas de activación: (i) 11/01/2018 (asesoría para los procedimientos del RUV); (ii) 10/04/2018 (asesoría para interposición de acción legal - derecho de petición); (iii) 25/04/2018 (asesoría interposición

(ii) Oficio 201972355081111 del 15 de mayo de 2019³⁶ suscrito por la Unidad de Víctimas, en el que allega expediente administrativo en CD, el cual contiene (a) formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV; (b) Resolución N° 2016235609 de 5 de diciembre de 2016; (c) Resolución N° 2016235609R del 23 de mayo de 2017; (d) Resolución N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017; (e) Manual de Criterios de Valoración aplicable en el análisis de las solicitudes de inscripción en el RUV; y (f) el formato de procedimiento de valoración individual en el que se ilustran las etapas, puntos de control y seguimiento a las solicitudes de inclusión en el RUV³⁷.

(iii) Oficio DH-00940 de fecha 22 de mayo de 2019³⁸ procedente de la Procuraduría Regional de Antioquia a través del cual manifestó que no encontró información relacionada con la señora Janeth González Villa por la situación de desplazamiento forzado a la que alega fue sometida.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento del problemas jurídicos

2. A partir de lo expuesto, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si, en este caso, es procedente la acción de tutela para controvertir los actos administrativos que negaron la inclusión al RUV. En caso de ser así, deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la UARIV el derecho fundamental al debido proceso administrativo establecido en el artículo 29 de la Constitución, cuando niega la inscripción de una persona en el RUV, invocando como razón principal que los actos que dieron lugar al desplazamiento alegado, no guardan relación con el conflicto armado interno, según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011?

3. Para resolver la cuestión planteada, esta Sala (i) reiterará la jurisprudencia relativa a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos

acción de tutela; (iv) 16/07/2018 (asesoría y orientación); (v) 9/10/2018 (interposición acción de tutela); y el (vi) 29/10/2018 (recurso de apelación).

³⁶ Folio 41-42, cuaderno de la Corte Constitucional.

³⁷ Respecto a los criterios de valoración a tener en cuenta, se destaca, además de la verificación de los requisitos mínimos (firma del declarante y del funcionario, narración de los hechos, anexos e información del declarante), aquellos atinentes a las circunstancias de tiempo, modo y lugar del presunto hecho victimizante, para lo cual se deberá consultar en las diferentes bases de datos, Red Nacional de Información y otras fuentes de información (institucionales, académicas de investigación y ONG's). Tal información será analizada con el fin de determinar si está relacionada con el conflicto armado interno o si se trata de situaciones de violencia generalizada en el espacio geográfico donde ocurrió el hecho. Igualmente el análisis fáctico deberá analizarse a la luz de los lineamientos jurídicos y jurisprudenciales relacionados con el tema de inclusión o no en el RUV.

³⁸ Folio 77, cuaderno de la Corte Constitucional

administrativos expedidos por la UARIV; (ii) aludirá al concepto de “víctima por desplazamiento forzado” previsto en la Ley 387 de 1997 y la incidencia de la Ley 1448 de 2011 según la jurisprudencia constitucional; (iii) se ocupará de precisar el alcance del derecho al debido proceso de las víctimas respecto del deber de motivación de los actos que resuelven sobre la Inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV); y finalmente (iv) analizará el caso concreto.

Reglas generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con el RUV. Reiteración de la sentencia T-584 de 2017

4. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es procedente cuando se emplea como mecanismo para la protección de un derecho fundamental que se encuentra vulnerado o en riesgo, con ocasión de la acción u omisión que provenga de una autoridad pública o de un particular. No obstante, se trata de una herramienta subsidiaria, es decir, no reemplaza los mecanismos judiciales ordinarios para resolver controversias jurídicas³⁹.

5. Por su parte, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto Estatutario 2591 de 1991⁴⁰ establece la improcedencia de la acción de tutela cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se interponga transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, aclara que *“la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”* (negrilla no original).

6. Respecto de la procedencia del recurso de amparo contra actuaciones administrativas es necesario tomar en consideración, de una parte, en sede administrativa, los recursos de reposición, apelación y queja (art. 74 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – en adelante CPACA)⁴¹ y, de otra, los mecanismos judiciales para controvertir dichas decisiones cuando, eventualmente, afectan el interés público o el privado. En ese sentido, los artículos 137⁴² y 138⁴³ del CPACA, contemplan los medios de

³⁹ Ver sentencias T-858 de 2002, T-313 de 2005, T-774 de 2010, T- 826 de 2012, T-268 de 2013, T-179 de 2015, T-244 de 2015, T-597 de 2015, T-690 de 2015 y T-691 de 2015, entre otras.

⁴⁰ El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 consagra que la acción de tutela no procederá *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”*

⁴¹ Decreto 2591 de 1991, artículo 9° *“Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela. El ejercicio de la acción de tutela no exime de la obligación de agotar la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*.

⁴² *“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general...”*

⁴³ *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en*

control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismos judiciales ordinarios para cuestionar las decisiones administrativas.

7. Respecto de los medios judiciales ordinarios, la jurisprudencia constitucional ha admitido que bajo algunas circunstancias no son eficaces para garantizar el goce del derecho fundamental invocado⁴⁴. En este sentido, de forma reiterada, la Corte ha señalado que, “*el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda*”⁴⁵, sin que ello signifique que la acción de tutela proceda de manera automática.

8. En síntesis, la acción de tutela es procedente para cuestionar actos administrativos cuando puede concluirse que los mecanismos de control judiciales son ineficaces debido a las circunstancias particulares del accionante.

El concepto de “víctima por desplazamiento forzado” previsto en la Ley 387 de 1997 y la incidencia de la Ley 1448 de 2011 según la jurisprudencia constitucional⁴⁶. Reiteración sentencia T-584 de 2017

9. La Constitución Política señala en su artículo 13 que “*todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*”. De esta forma, corresponde al Estado garantizar las condiciones para que “*la igualdad sea real y efectiva y de adoptar las medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”⁴⁷.

10. Desde el año 1997, esta Corporación determinó los parámetros para establecer cuando una persona es víctima de desplazamiento forzado⁴⁸. Indicó que “[s]ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”⁴⁹.

11. En concordancia con ello, el artículo 1° de la Ley 387 de 1997⁵⁰, consagró la noción de desplazado en los siguientes términos: (i) “*Es desplazado toda*

tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

⁴⁴ Auto 082 de 2006 y Sentencia T-192 de 1993.

⁴⁵ Sentencia T-584 de 2017.

⁴⁶ En este apartado se re recogen las consideraciones expuestas en las sentencias T-064 de 2014 y T-517 de 2014, reiteradas en las sentencias T-163 de 2017, T-584 de 2017.

⁴⁷ T-192 de 2010.

⁴⁸ Sentencia T- 227 de 1997 citada en la sentencia T-064 de 2014.

⁴⁹ Sentencia T-064 de 2014.

⁵⁰ “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia*”.

persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales” debido a que (ii) “su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”; y considerando que el hecho victimizante fue ocasionado por factores como (iii) “el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

12. Luego fue expedida la Ley 1448 de 2011. En ella se dispone que para incluir a las víctimas en el RUV, el hecho victimizante debía tener relación con el “*conflicto armado interno*” excluyendo de tal posibilidad a quienes fueran objeto de actos de delincuencia común. Al respecto, la norma indica lo siguiente:

*“Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° 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**.*

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

(...)

*Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de **delincuencia común**”⁵¹ (Negrilla fuera de texto).*

Tal disposición estableció como aspectos característicos de la definición de víctima que los hechos (i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) hayan tenido lugar con ocasión del conflicto armado.

⁵¹ Las causales de exclusión al RUV fueron desarrolladas por el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, “*por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, el cual establece: “*Causales para denegar la inscripción en el registro. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas denegará la inscripción en el Registro Único de Víctimas únicamente por las siguientes causales: 1. Cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. 2. Cuando en el proceso de valoración se determine que la solicitud de registro resulta contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes. 3. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición*”.

13. Tal regulación sugería que las personas cuyo desplazamiento no se diera “*con ocasión del conflicto armado interno*” o fuera el resultado de la actuación de la delincuencia común, no podrían ser tenidas en cuenta para su inclusión en el RUV. Ello contrastaba con la regla establecida en la Ley 387 de 1997 que, se insiste, establecía una definición más amplia al señalar que el desplazamiento podría provenir de la violencia generalizada, las violaciones a los derechos humanos, las infracciones al derecho internacional humanitario, entre otras. Por lo tanto, la Corte se ocupó de precisar esta materia.

14. En sentencia C-280 de 2013, estableció la relación existente entre la definición de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011 y el concepto previsto en la referida Ley 387 de 1997. Advirtió que la primera no podía entenderse como una restricción al sistema de protección establecido en la segunda. En ese sentido sostuvo que “*recordando el ya explicado carácter de norma especial que frente a varios de los códigos y leyes preexistentes tiene la Ley de Víctimas, así como el contexto de doble y agravada victimización al que responden las normas del Capítulo III del Título III de esta ley, debe reiterarse también que estas disposiciones se aplican únicamente a aquellas personas que simultáneamente reúnan las dos calidades, la de víctima en los términos del artículo 3° ibídem, y la de desplazado, según la definición incorporada en el párrafo 2° cuya exequibilidad ahora se analiza*”. Teniendo en cuenta tal circunstancia precisó “*que en ninguna forma puede entenderse que esta nueva ley deroga o altera de algún otro modo la normatividad ordinaria o de carácter general, de la cual hace parte la Ley 387 de 1997 sobre prevención del desplazamiento forzado, norma que en consecuencia continuará regulando plenamente y protegiendo los derechos de todas las personas que afronten esta situación, pero que no cumplan los demás criterios previstos en la llamada Ley de Víctimas*”.

En la misma providencia, la Sala Plena advirtió que “*en algunos casos se ha entendido que la Ley 1448 de 2011 reemplazaría totalmente la normatividad antes existente sobre la atención debida a las víctimas de desplazamiento forzado, principalmente la contenida en la Ley 387 de 1997, lo que de ser cierto y aplicarse de tal manera implicaría que un importante número de personas que conforme a la preceptiva últimamente citada eran consideradas víctimas de este grave fenómeno social, quedarían al margen de tal calificación y sin acceso a los beneficios previstos en la preceptiva cuya derogación se discute se producirían situaciones contrarias a la Constitución*”. Concluyó:

“Frente a este paralelo la Sala encuentra explicable, e incluso constitucionalmente aceptable, la existencia de un concepto de víctimas del desplazamiento forzado de menor espectro que el previsto en la Ley 387 de 1997, siempre bajo el supuesto de que la nueva legislación de carácter especial no supone ni ocasiona el desmonte de la anterior preceptiva, la cual seguiría regulando el caso de aquellos desplazados que no encuadren en la nueva definición, de reconocida menor amplitud. Sin embargo, contrario sensu, ese mismo hecho resulta inaceptable y violatorio del orden superior si a partir de ello se generare la

desaparición de la antigua institucionalidad y en cuanto ello implique exclusión de los consiguientes beneficios de personas que hasta la expedición de la Ley de Víctimas eran objeto de protección por parte del Estado dentro de esta categoría.

Entre tales sujetos protegidos se encuentran las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos ocurridas al margen del conflicto armado interno, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo, e incluso, como quedó dicho, quienes se han visto afectados por desastres de la naturaleza generados por los actores del conflicto. Frente a este escenario debe recordarse que en muchas de estas ocasiones el desplazamiento, con toda su carga de penurias y dificultades, viene a ser una forma de protección, en cuanto es la única opción que permite resguardarse de peligros aún peores como los resultantes de las situaciones descritas, a partir de lo cual resulta injustificado que las víctimas de tales situaciones se vieran privados de las compensaciones y beneficios que la ley y la jurisprudencia han desarrollado de tiempo atrás, como forma alternativa para garantizar que el Estado cumpla respecto de ellos los deberes previstos en el artículo 2° del texto constitucional” (Subrayas no hacen parte del texto original).

15. Con posterioridad, la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004⁵² adoptó el Auto 119 de 2013 en el cual aclaró que negar la inclusión en el RUV de las personas que manifestaban su condición de desplazamiento cuando los hechos narrados no estaban relacionados con el conflicto armado, era inconstitucional:

*“(...) esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, **no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley***

⁵² La Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004 declaró “la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada”. Así, mediante Auto 119 de 2013, como consecuencia a la vulneración masiva, generalizada y reiterada de los derechos fundamentales de la población desplazada, ocasionada por actores cuyas acciones no se presentaron con ocasión del conflicto armado interno, la Corte indicó que, estas víctimas “ (...) no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas”. Y agregó “(...) la ausencia de atención y protección en estos casos que es fruto de la decisión de no inclusión en el registro y la consecuente exclusión de los beneficios de la Ley de Víctimas, es contraria al amparo constitucional que esta Corporación ha reconocido en reiteradas ocasiones a favor de la población desplazada por la violencia en el marco de la Ley 387 de 1997”.

1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación⁵³(Negrilla no original).

En concordancia con ello adoptó la siguiente orden:

“(...) Segundo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte las medidas que sean necesarias para asegurar que, de manera inmediata, se inscriba en el Registro Único de Víctimas a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, es decir, con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar. Lo anterior, con el fin de que acceda de manera urgente e inmediata a las medidas de protección, asistencia y atención en tanto población desplazada por la violencia, desde el momento mismo del desarraigo hasta alcanzar la estabilización socio-económica por medio del retorno o la reubicación, en los términos de la Ley 387 de 1997, las normas que le siguen y reglamentan, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional (...).”

16. En suma, frente al concepto operativo de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011, refirió que *“los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición (...).”* Y agregó que *“[s]i las autoridades son incapaces de prevenir esos episodios de desplazamiento, la protección debe activarse en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional como parte del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004”*⁵⁴.

17. La Corte reiteró en diferentes oportunidades la regla fijada en los pronunciamientos señalados. Así, por ejemplo, en la sentencia T-064 de 2014 indicó:

“En conclusión, la Sala de Seguimiento advirtió que para efectos de adquirir la condición de persona desplazada por la violencia, basta con que

⁵³ Auto 119 de 2013

⁵⁴ *Ibídem*

se configuren los dos requisitos materiales que ha señalado desde un principio este Tribunal, los cuales son: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. A partir de allí debe habilitarse la inscripción en el RUV, con miras a que dichos sujetos puedan acceder a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las cuales tienen derecho, con independencia de si su desplazamiento fue originado con ocasión del conflicto armado y sin importar la calidad o motivos del autor del ilícito ni de su modo de operar” (subrayas no hacen parte del texto original).

18. En síntesis, y reiterando lo dispuesto en la sentencia T-584 de 2017, las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 contienen elementos en común, puesto que regulan aspectos relacionados con la violencia; sin embargo, el universo de personas sobre las que recaen pueden responder a fenómenos distintos. Mientras la Ley 387 se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448 contiene un enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común. Pese a ello, la Corte ha señalado que la definición de “víctima” de la nueva disposición debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las cuales recae sin que ello implique que deban entenderse excluidas otras formas de victimización.

En ese sentido, la Corte reitera que no es posible restringir el alcance de la protección prevista en la Ley 387 de 1997 invocando, para el efecto, la definición de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011. Según lo advirtió el Auto 119 de 2013, es inconstitucional negar la inclusión en el RUV con el argumento de que los hechos no surgieron con ocasión del conflicto armado⁵⁵.

Debido proceso, registro de las víctimas desplazadas y deber de motivación de los actos que deciden sobre la inscripción en el Registro único de Víctimas -RUV-

19. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 regula el procedimiento para la inclusión en el RUV. Allí se indica que las personas que aleguen ser víctimas, de acuerdo con el artículo 3º de esa ley, y pretendan su inclusión en el RUV, deben presentar una declaración ante el Ministerio Público⁵⁶. Esta debe ser valorada por la UARIV, con el propósito de verificar los hechos que se alegan. La entidad debe tener en cuenta la información contenida en la solicitud de registro y la recaudada en el proceso de verificación⁵⁷. La UARIV tiene sesenta (60) días hábiles para resolver sobre la inclusión o no de la persona y su núcleo

⁵⁵ Ver sentencia T-584 de 2017.

⁵⁶Ley 1448 de 2011, “Artículo 156. Procedimiento de registro. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (...)”.

⁵⁷ Artículo 156, Ley 1448 de 2011.

familiar en el registro, lo cual garantiza el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación que brinda el Estado⁵⁸.

20. Este Tribunal ha destacado la importancia que tiene la inscripción ya que es una condición necesaria para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, pues si bien, no otorga la calidad de víctima, es una herramienta administrativa para distribuir los beneficios que en ella se contemplan, como “(...) *medidas de rehabilitación para el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales, indemnización administrativa, formación y generación de empleo, entre otros (...)*”⁵⁹.

21. El RUV es una base de datos a cargo de la UARIV⁶⁰. El artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 lo define como “*una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas*”. Prevé además, en consonancia con lo señalado anteriormente, que la condición de víctima es una situación fáctica que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro “*pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades*”. Igualmente, el artículo 19 de ese decreto enuncia como mandatos que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas, los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, participación conjunta y confianza legítima, entre otros⁶¹.

22. Teniendo en cuenta que el trámite a que da lugar la solicitud de inscripción en el RUV constituye una actuación administrativa, a ella le es aplicable el artículo 29 constitucional conforme al cual el debido proceso rige todas las

⁵⁸ “*Ley 1448 de 2011, Artículo 156. Procedimiento de registro (...)* Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso”.

⁵⁹ Sentencia T-071 de 2019. Conclusión extraída de las sentencias T-342 de 2018, SU-253 de 2013 y T-478 de 2018.

⁶⁰ Este sustituyó al antiguo Registro Único de Desplazados, que originalmente manejaba la denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD “[L]a Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.” Igualmente, en el párrafo, esta norma establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta que no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas –RUV- con el fin de garantizar la integridad de la información”. En concordancia con el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011. Sentencia T-584 de 2017

⁶¹ Decreto 4800 de 2011. Artículo 19. Principios que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas. “*Las normas que orientan a los servidores públicos encargados de diligenciar el Registro, deben interpretarse y aplicarse a la luz de los siguientes principios y derechos: 1. El principio de favorabilidad; 2. El principio de buena fe; 3. El principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho; 4. El principio de participación conjunta; 5. El derecho a la confianza legítima; 6. El derecho a un trato digno; y 7. Hábeas Data*”.

actuaciones judiciales y administrativas. Este derecho, ha indicado la Corte comprende el “conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo”⁶².

23. La Sala estima necesario advertir que el derecho al debido proceso administrativo se adscribe un deber de las autoridades -encargadas de decidir sobre la inclusión en el RUV de una persona que alega su condición de víctima de desplazamiento forzado- de motivar con suficiencia sus decisiones, presentado de manera clara, ordenada y precisa las razones que sirven de apoyo a la determinación de negar o autorizar el registro. En particular, la Corte destaca que la UARIV tiene las siguientes obligaciones al momento de expedir los actos administrativos correspondientes:

- (i) Garantizar una aplicación correcta del derecho vigente en lo relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado.
- (ii) Incorporar un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional.
- (iii) Asegurar un examen previo en búsqueda de la verdad de lo ocurrido que permita adoptar una decisión fundada en la realidad.
- (iv) Llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones.

24. La jurisprudencia constitucional ha establecido reglas que orientan la valoración de las solicitudes de registro y, en consecuencia, el modo en que debe motivarse una decisión al respecto. La Corte encuentra que desde la sentencia T-821 de 2007 este Tribunal las definió con claridad y, por ello, a continuación, se reiteran tales reglas que pueden denominarse y enunciarse como sigue

- (i) *La carga de la prueba en relatos que se consideran contrarios a la verdad, le corresponde a la UARIV*

Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno.

- (ii) *Es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al desplazamiento mismo*

Si el funcionario competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD,

⁶² Sentencia C-034 de 2014.

tiene que tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios.

(iii) Es suficiente la prueba sumaria para acreditar el hecho del desplazamiento

Al momento de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento.

(iv) Prohibición de negar el registro invocando únicamente el desconocimiento de los hechos ocurridos

El desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados.

(v) Obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido desplazada

Los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia.

25. En suma, la UARIV está obligada a motivar adecuadamente las decisiones en las cuales resuelve las solicitudes realizadas por quienes solicitan la inclusión en el RUV por ser víctimas de desplazamiento forzoso. Para ello debe justificar su decisión aplicando las exigencias establecidas en los numerales 23 y 24 de esta providencia. Su desconocimiento implica una violación del derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución.

26. Identificadas las exigencias que debe satisfacer la UARIV al momento de adoptar las decisiones relativas a la inscripción de una persona en el RUV y cuyo desconocimiento implica la violación del derecho al debido proceso, el último aspecto por definir es el relativo al remedio constitucional que debe adoptarse en esos casos. La Corte constató que no existe un criterio unificado al respecto dado que en algunas oportunidades se ha impartido la orden de inscripción del solicitante al paso que en otras ha dispuesto la realización de una nueva valoración⁶³.

27. A fin de definir el tipo de solución en estos casos deben considerarse como premisas las siguientes pautas. Primero, le corresponde a la UARIV el proceso de valoración de las condiciones fácticas y jurídicas para decidir sobre la

⁶³ Pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-006, T-064, T-087 y T-517 de 2014, T-112 y T-556 de 2015, T-417 de 2016 y T-299 y T-342 de 2018.

inscripción de una persona en el RUV. Segundo, cuando la acción de tutela se encamina a cuestionar la valoración, los jueces deben considerar que su tarea consiste en juzgar la corrección de la valoración realizada y no en reemplazar a la UARIV en la valoración propiamente dicha.

De acuerdo con ello pueden establecerse las siguientes dos reglas generales, cuya finalidad consiste en armonizar las competencias asignadas a la UARIV como ejecutor de la política en materia de víctimas; la importancia de asegurar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de las personas que alegan ser víctimas según la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011; la necesidad de preservar los principios que rigen el procedimiento administrativo de inscripción; y la trascendental tarea del juez de tutela de contrarrestar cualquier comportamiento que pueda implicar una violación iusfundamental.

i) En aquellos casos en los cuales el acto administrativo que decide sobre la solicitud de inscripción, **carece de una motivación suficiente debido a la ausencia de valoración** (a) de los diferentes supuestos que dan lugar a la inscripción según el derecho aplicable -defecto en la valoración jurídica- o (b) de las circunstancias de hecho ocurridas -defecto en la valoración técnica y contextual- es procedente dejar sin efectos el acto administrativo correspondiente y ordenar que se realice una nueva valoración que consulte las herramientas técnicas y de contexto, analice la información obtenida a partir de lo dispuesto en la ley y en la jurisprudencia constitucional y aplique, de ser el caso los principios de buena fe y favorabilidad. Esta regla se aplica a menos que para el juez de tutela sea evidente, indiscutible o incuestionable que el accionante cumple con las condiciones previstas en la ley para la inscripción.

ii) En aquellos casos en los cuales el acto administrativo que decide sobre la solicitud de inscripción **fue motivado de manera equivocada debido a la incorrecta interpretación o valoración** (a) de los diferentes supuestos que dan lugar a la inscripción según el derecho aplicable o (b) de los medios de prueba, es procedente dejar sin efectos el acto administrativo correspondiente y ordenar el registro, a menos que exista una duda significativa respecto de la condición de víctima por la existencia de pruebas sobrevinientes, en cuyo caso deberá ordenarse una nueva motivación.

28. Teniendo en cuenta las pautas establecidas en las consideraciones anteriores, procede la Corte a determinar si la actuación de la UARIV desconoció el derecho al debido proceso y, de ser el caso, el tipo de remedio constitucional que debe adoptarse.

Caso Concreto

Requisitos de procedencia de la tutela

29. Legitimación en la causa por activa: El artículo 86 de la Carta Política, señala que toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces con el fin de obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando

estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela. La norma en cita establece que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; o (iv) mediante agente oficioso. Así, se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que (i) la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

En el caso objeto de estudio se encuentra acreditado que Janeth González Villa tiene legitimación por activa para formular la acción de tutela de la referencia, en la medida en que es titular de los derechos constitucionales fundamentales cuya defensa inmediata invoca, y considerando que actúa en representación de su hijo menor de edad⁶⁴.

30. Legitimación por pasiva: El artículo 5° del Decreto 2591 de 1991⁶⁵ establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.

En el caso que nos ocupa, la acción de tutela se dirige en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-, entidad pública de origen legal⁶⁶ que tiene capacidad para ser parte dentro del proceso y, en esta medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente proceso de tutela. Además fue quien negó la inclusión en el RUV de la accionante.

31. Subsidiariedad: En el presente caso, la UARIV mediante las Resoluciones 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, 2016235609R del 23 de mayo del 2017 y 201747048 del 5 de septiembre de 2017, no reconoció como hecho victimizante el desplazamiento forzado declarado por la accionante y, en consecuencia, negó la inscripción de ella y de su hijo en el RUV.

La accionante agotó la vía gubernativa pero no acudió a los mecanismos judiciales para controvertir las resoluciones referidas, específicamente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, advierte la Sala que en atención a la categoría de sujeto de especial protección

⁶⁴ Acorde con la base de datos de la Unidad de Víctimas, el 19 de julio de 2016 la accionante declaró su condición de víctima y la de su hijo, por desplazamiento forzado. Ver folio 39 del cuaderno principal. Según la tarjeta de identidad que reposa en folio 66 adverso del cuaderno principal, el hijo de la accionante tiene 16 años.

⁶⁵ Decreto 2591 de 1991. Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2° de esta ley.”

⁶⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 166. De la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas. Créase la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

constitucional⁶⁷, las personas desplazadas por la violencia merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y, en tal sentido, el análisis del requisito de subsidiariedad es menos estricto, sin que ello signifique que la acción de tutela proceda de manera automática.

Al consultar la base de datos del Registro Único de Afiliados -RUAF- se constató que la señora Janeth González Villa - y su hijo menor de edad- están afiliados al régimen contributivo de salud⁶⁸ y tienen reconocida una pensión de “*sobreviviencia vitalicia riesgo común*” en el “*régimen de prima media con tope máximo de pensión*” a cargo de Colpensiones desde el año 2008. No obstante lo anterior (i) en la base de datos del SISBEN, la accionante está calificada con un puntaje de 35,00 la cual la ubica en un nivel 1, es decir, hace parte de la población más vulnerable y (ii) manifestó que se dedica a las labores del hogar y a la venta de revistas⁶⁹, circunstancias que no fueron controvertidas por la entidad demandada (ver, *supra* 2).

Una valoración integral de las pruebas obrantes en el proceso le permite a la Corte concluir la necesidad de aplicar con menor intensidad el examen de subsidiariedad. En efecto, si bien el registro de afiliados indica que la accionante hace parte del régimen contributivo y es beneficiaria de una pensión -cuya cuantía se desconoce-, dicha información contrasta con la referencia a que se encuentra ubicada en el menor nivel del Sisbén. Adicionalmente, la señora González Villa refirió en el escrito de tutela ser madre cabeza de familia, dedicada a la venta de revistas y las labores del hogar, situación que permite inferir que es una persona de escasos recursos económicos. Razón por la cual es posible dar por acreditadas las circunstancias referidas por la actora que la ubican, en principio, en una situación en la que su posibilidad de reaccionar efectivamente frente a una agresión iusfundamental se torna compleja.

Teniendo en cuenta tales circunstancias, puede concluirse que es procedente la acción de tutela dado que el agotamiento de los medios judiciales ordinarios podría aplazar, en caso de constatarse una violación iusfundamental, la adopción de las medidas definidas que se requieren para asegurar la protección efectiva de las personas que alegan ser víctimas del desplazamiento forzado -en este caso de la accionante y su hijo menor-. En adición a ello, recuerda la Sala que en ocasiones anteriores la Corte ha destacado que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben ejercerse mediante abogado al tiempo que la acción de tutela no requiere apoderado judicial⁷⁰. En consecuencia, la tutela resulta ser el instrumento adecuado para debatir la posible violación de los derechos de la accionante. .

⁶⁷ Sentencia T-167 de 2011.

⁶⁸ La misma información se desprende de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud BDUA-SGSSS.

⁶⁹ Al consultar en el sistema de consulta de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud BDUA-SGSSS, registra como cotizante activa a la entidad nueva EPS S.A., con fecha de afiliación 01-08-2018.

⁷⁰ Ver sentencia T-376 de 2016.

32. Inmediatez: La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que si bien es cierto la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo⁷¹, también lo es que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno, justo y razonable⁷².

En el asunto de la referencia, el acto administrativo definitivo que negó la inclusión en el RUV de la señora Janeth González Villa y de su hijo, fue notificado el 15 de noviembre de 2017⁷³. Por su parte, la acción de tutela se presentó el 10 de octubre de 2018. Si bien transcurrió casi un año entre las dos actuaciones, la Sala considera que cumplió con este presupuesto al menos por tres razones.

En primer lugar, la valoración de la razonabilidad del plazo debe tener en cuenta si la presunta vulneración de los derechos de la víctima permanece en el tiempo, si el daño es actual y, por tanto, amparable mediante el trámite de tutela⁷⁴. En este caso, la no inclusión en el RUV de la accionante y de su hijo por el desplazamiento forzado declarado por ella, podría suponer una afectación permanente, continuada y constante de sus derechos. Por tanto, en el presente caso la afectación iusfundamental -en caso de comprobarse en esta providencia- sería actual.

En segundo lugar, el precedente constitucional indica que deben considerarse las circunstancias particulares de las personas⁷⁵. En este sentido, pese a la información que reposa en la base de datos del RUAF, la señora González Villa declaró ser víctima de desplazamiento forzado y manifestó dedicarse a las labores del hogar y a la venta de revistas⁷⁶ (ver, *supra* 2), lo cual concuerda con la calificación que el SISBEN le otorga, esto es, 35,00.

En tercer lugar, en el informe allegado por la Defensoría del Pueblo se observa que la accionante no permaneció inactiva durante dicho periodo ya que solicitó asesoría en dicha entidad, tanto para los procedimientos relacionados con la solicitud de inclusión en el RUV, como para la interposición de la acción de

⁷¹ Sentencia T-805 de 2012.

⁷² Sentencia T-016 de 2006.

⁷³ Folio 12 a 16, cuaderno de primera instancia. En el expediente no obra constancia de notificación de dicha Resolución, no obstante, la accionante manifestó en el escrito de tutela que tuvo conocimiento de la decisión el 15 de noviembre de 2017.

⁷⁴ La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que resulta “*admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo*” y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que “*(...) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros*”, ver sentencias T-677 de 2011, T-342 de 2012, T-626 de 2016 y T-621 de 2017, entre otras.

⁷⁵ En la sentencia T-163 de 2017, en la cual la Corte analizó 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*”.

⁷⁶ La consultar en el al sistema de Consulta de la Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud BDUA-SGSSS, registra como cotizante activa a la entidad nueva EPS S.A., con fecha de afiliación 01-08-2018.

tutela y los recursos contra la misma⁷⁷ (Ver, *supra* 19, punto (i), pie de página número 35)

Análisis de fondo

33. La ciudadana Janeth González Villa solicitó a la UARIV su inscripción y la de su hijo en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, presuntamente ocurrido el 1º de mayo de 2015, en el barrio Manrique de la ciudad de Medellín, por parte del grupo armado denominado “*combos*”.

34. Mediante Resoluciones N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, 2016235609R del 23 de mayo de 2017 (que resolvió recurso de reposición) y 201747048 del 5 de septiembre de 2017 (que resolvió el recurso de apelación), la UARIV negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) a Janeth González Villa y a su hijo.

35. Encuentra la Sala Octava de Revisión que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante toda vez que no motivó de forma adecuada sus decisiones, ya que (i) no aplicó de forma correcta el derecho vigente relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado y, como consecuencia de ello, (ii) no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

36. Los actos administrativos que decidieron sobre la inclusión de la accionante y de su hijo en el RUV, adoptaron la definición de víctima dispuesta en la Ley 1448 de 2011, desconociendo con ello que en diferentes decisiones este Tribunal ha reconocido que la definición de “*víctima*” debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma y, adicionalmente, que no deben entenderse excluidas las formas de victimización que prevé la Ley 387 de 1997.

Así, por ejemplo, en la parte motiva de la Resolución N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016 se señala: “*No se logra inferir que su situación se encuentre acorde con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, donde es imperativo haber sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, condiciones sine qua non para que una persona pueda ser inscrita en el Registro Único de Víctimas*”. Además, refiere dicha resolución “*Causas diferentes: No serán considerados víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015*”⁷⁸ (negritas no originales).

⁷⁷ Ver folios 38 y 39, cuaderno de la corte Constitucional

⁷⁸ Folio 7, cuaderno de primera instancia.

37. Por su parte, en la Resolución N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017⁷⁹ la UARIV afirmó que a fin de reconocer la calidad de víctima de la señora Janeth González Villa es necesario que los hechos narrados se enmarquen “*dentro de los parámetros legales contemplados en la Ley 1448 de 2011*”⁸⁰.

38. Si bien en la motivación de los actos administrativos la UARIV consideró el concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011, omitió valorar las otras formas de victimización dispuestas en la Ley 387 de 1997, pese a que, según la sentencia C-280 de 2013 y el auto 119 del mismo año, no fueron suprimidas con la expedición de la Ley 1448 de 2011. En otras palabras, la motivación se limitó al concepto de víctima relacionándolo exclusivamente con el conflicto armado interno, desconociendo la obligación de evaluar la calidad de víctima a partir del concepto amplio dispuesto en la Ley 387 de 1997, es decir, no solo por hechos relacionados con el conflicto armado sino con “*disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público*”.

39. Lo anterior, tuvo una trascendencia directa en el análisis de los criterios técnico y de contexto, los cuales solamente se ocuparon de definir si los hechos narrados por la señora Janeth González Villa se enmarcaban en el conflicto armado interno.

En este sentido, en la Resolución N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, la UARIV indicó que “[no] *se evidencia que la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA, haya sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011*” al tiempo que señaló que “*se puede determinar por medio del relato que no existen móviles de coacción que se enmarquen dentro de las condiciones propias del conflicto o hechos que guarden relación cercana y suficiente a este*”⁸¹. Para llegar a esa conclusión destacó que había realizado la consulta de la base de datos de la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional, la Red Nacional de Información, el Sistema de Información de Reparación Administrativa, el Sistema de Información Víctimas de Violencia, el Registro Único de Víctimas, el Registro Único de Población Desplazada y la Agencia Colombiana de Reintegración⁸².

Luego, en la Resolución N° 2016235609R, la UARIV resolvió confirmar su decisión en el sentido de no incluir a la accionante y a su hijo en el RUV⁸³, para lo cual consultó la fuente de georreferenciación “*ANÁLISIS DE DINÁMICA*

⁷⁹ No se aportó constancia de notificación de dicha Resolución. No obstante la accionante manifestó en la demanda de tutela que fue notificada el 15 de noviembre de 2018. Folio 1 cuaderno principal.

⁸⁰ Folios 12 a 16, cuaderno de primera instancia.

⁸¹ Folio 6, cuaderno de primera instancia.

⁸² En dicha búsqueda encontró dos declaraciones anteriores de la señora Janeth González Villa, de los años 2004 y 2006. El registro 211658, por un hecho acaecido en el municipio de Apartado, Antioquia, el día 10 de enero de 2004, bajo estado de NO INCLUSIÓN. El registro 475358 hecho acontecido en el municipio de Turbo, Antioquia, el día 25 de junio de 2006 bajo el estado de INCLUSIÓN. Resalto la UARIV que esas situaciones no generan contradicción con lo declarado y analizado en la presente resolución. Folio 6, cuaderno de primera instancia.

⁸³ Folios 8 a 11, cuaderno de primera instancia.

DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUÍA 2015”, y concluyó que: “(...) para la época en que sucedieron los hechos (...) si bien había presencia de Grupos Armados organizados al Margen de la Ley, no se puede establecer que la situación de intimidación a la que fue expuesta la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA y que se evidencia conllevó a desplazarse de su lugar habitual a otro, se encuentren enmarcados dentro de los lineamientos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”.

Finalmente, en la Resolución N° 201747048 del 5 de septiembre de 2017⁸⁴ la UARIV valoró la declaración rendida por la accionante a la luz de consideraciones jurídicas, técnicas y de contexto. Primero, se concentró en exponer la faceta restrictiva del concepto de víctima contemplado en la Ley 1448 de 2011 y, en este sentido, solo tuvo en cuenta la demostración del desplazamiento “dentro del marco del conflicto armado interno”⁸⁵.

Luego de ello, consideró que “una vez realizada la verificación de la declaración junto a la documentación aportada, la consecuente consulta de base de datos pertinentes, y ante la inexistencia de una prueba siquiera sumaria respecto de la ocurrencia del hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA por los hechos ocurridos el día 1 de mayo de 2015 en el municipio de Turbo del departamento de Antioquia dentro del marco del conflicto armado interno”⁸⁶, no fue posible verificar el daño individual sufrido en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, al emprender el análisis contextual refirió la publicación realizada en la página “Los nuevos focos del Desplazamiento forzado en Colombia” que refleja la situación de orden público en el departamento de Antioquia para la fecha de la ocurrencia de los hechos. Encontró (i) que se trata de una zona en la que se presentan diversos factores de violencia; (ii) que “si bien es posible individualizar el accionar delincuenciales a través de grupos capaces de perpetrar ataques intensos en la zona, los cuales pueden ser clasificados como organizados por su sistema de operación, no es posible, determinar que la ocurrencia del hecho victimizante de Desplazamiento Forzado de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA, el día 1 de mayo de 2015 en el municipio de Turbo del departamento de Antioquia, se haya efectuado con ocasión del conflicto armado interno”⁸⁷; y (iii) que no pueden inferirse “móviles políticos del desplazamiento de la señora JANETH GONZÁLEZ VILLA, como tampoco un hecho notorio, en el sentido de masacres, combates, ataques o atentados terroristas dirigidos sistemáticamente a la población civil”⁸⁸.

40. Para la Corte, pese a que la UARIV consultó algunas herramientas técnicas para analizar el contexto sobre la situación manifestada por la accionante, la motivación es insuficiente, en tanto se aprecia de dicha consulta que la entidad

⁸⁴ No se aportó constancia de notificación de dicha Resolución. No obstante la accionante manifestó en el escrito de tutela que fue notificada el 15 de noviembre de 2018. Folio 1 cuaderno principal.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Folio 15, cuaderno de primera instancia.

⁸⁷ Folio 11-16, cuaderno de primera instancia.

⁸⁸ *Ibidem*.

solo argumentó que de los elementos encontrados no se establece que los hechos victimizantes estén relacionados con el conflicto armado interno. Ahora bien, si la accionada tenía dudas sobre la ocurrencia de los hechos así como de su naturaleza, se encuentra habilitada para realizar una solicitud particular a en los términos indicados en el inciso cuarto del artículo 37 del Decreto 4800 de 2011⁸⁹. Todo esto en procura de atender la solicitud de inclusión en el RUV de forma particular y concreta, tal como lo establece la jurisprudencia de esta Corporación.

41. La Sala encuentra que la motivación de la UARIV es genérica, es decir, no responde al caso particular y concreto de la accionante. Es tan clara la magnitud del defecto, que según la UARIV los hechos que generaron el desplazamiento acontecieron en *el municipio de Turbo del departamento de Antioquia*, a pesar de que la accionante había indicado que las amenazas y el consecuente desplazamiento se originó en un barrio de la ciudad de Medellín. Este hecho sugiere un incorrecto análisis del contexto del desplazamiento declarado por González Villa.

42. En síntesis, la Sala encuentra que, en el presente caso, la Unidad de Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante y de su hijo ya que los actos administrativos (i) desconocieron la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento que prevé la Ley 387 de 1997 - reconocida por la Sala Plena de Este Tribunal en la sentencia C-280 de 2013 y la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004- al fundamentar la negativa del registro en la ausencia de una relación con el conflicto armado, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley y (ii) realizaron un análisis genérico de la situación sin agotar algunos de los procedimientos para la búsqueda y obtención de información particular.

Dicho de otro modo, le correspondía a la UARIV estudiar de forma concreta, empleando los mecanismos idóneos que la ley prevé y con la precisión que

⁸⁹ Establece tal disposición: **Artículo 37.** *Del proceso de la valoración de la declaración.* La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas fijará los procedimientos de valoración, los cuales orientarán la metodología a ser aplicada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011. // Esta entidad realizará la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular. // Para la verificación de los hechos victimizantes consignados en la declaración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas 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. En todos los casos, se respetará la reserva y confidencialidad de la información proveniente de estas fuentes. // La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá presentar a dichas entidades solicitudes de información sobre casos particulares para la verificación de los hechos, las cuales deberán ser atendidas de fondo en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, luego de la solicitud que realice dicha Unidad. // Parágrafo 1°. El Ministerio de Defensa Nacional, los organismos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, y las demás entidades del Estado, en el ámbito de su competencia, pondrán a disposición de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas información relevante que facilite la verificación de los hechos victimizantes. // Parágrafo 2°. Cuando los criterios definidos por el Comité Ejecutivo no permitan adoptar la decisión de inclusión o no inclusión en el registro, el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá elevar una consulta ante el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas. Esta consulta operará de manera excepcional. // Parágrafo 3°. En todo caso, las pruebas requeridas a las víctimas serán sumarias, y se garantizarán los principios constitucionales del debido proceso, buena fe y favorabilidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011.

corresponde, si el desplazamiento forzado padecido por la accionante y por su hijo se originó no solo como consecuencia del conflicto armado interno sino de *disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.*

43. De conformidad con lo expuesto y por tratarse de actos administrativos que **carecen de una motivación suficiente debido, principalmente, a la ausencia de valoración de los escenarios dispuestos en la Ley 387 de 1997**, la Sala ordenará que se realice una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si Janeth González Villa y su hijo se encuentran o no comprendidos por los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997 teniendo en cuenta lo que para el efecto estableció la Sala Plena de Este Tribunal en la sentencia C-280 de 2013 y la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004. Para el efecto, (ii) deberá apoyar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar de manera específica y en concordancia con el principio de buena fe la información disponible y, de ser el caso, aquella obtenida con apoyo en lo previsto en el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias del 23 de octubre de 2018 proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó - Antioquia, y la del 27 de noviembre del mismo año, emitida por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia que declarar improcedente el amparo constitucional. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Janeth González Villa y de su hijo menor de edad.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones N° 2016235609 del 5 de diciembre de 2016, 2016235609R del 23 de mayo de 2017 y 201747048 del 5 de septiembre de 2017. En consecuencia, **ORDENAR** a la UARIV que, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de Janeth González Villa y de su hijo menor de edad.

En el nuevo acto, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, deberá realizar una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si Janeth González Villa y su hijo se encuentran o no

comprendidos por los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997 teniendo en cuenta lo que para el efecto estableció la Sala Plena de Este Tribunal en la sentencia C-280 de 2013 y la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004. Para el efecto, (ii) deberá apoyar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar de manera específica y en concordancia con el principio de buena fe la información disponible y, de ser el caso, aquella obtenida con apoyo en lo previsto en el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

Tercero.- ORDENAR a la Secretaria General de esta Corporación que remita copia de esta providencia, para lo de su competencia, a la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004.

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

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General