Sentencia T-363/19

Referencia: Expediente T-7.192.978

Acción de tutela presentada por Leidy Carolina Daza Rivera contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-.

Procedencia: Tribunal Administrativo del Cauca

Asunto: Carencia actual de objeto por hecho superado, debido a la revocatoria directa del acto administrativo que negó inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., trece (13) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

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

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia dictado el 27 de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que revocó la sentencia de primera instancia que profirió el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán el 22 de octubre de 2018, mediante la cual se declaró

improcedente el amparo; dentro de la acción de tutela promovida por Leidy Carolina Daza Rivera contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas - en adelante UARIV-.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que hizo el Tribunal Administrativo del Cauca, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. El 10 de abril de 2019, la Sala número cuatro de Selección de Tutelas de esta Corporación lo escogió para revisión.

I. ANTECEDENTES

El 8 de octubre de 2018, la señora Leidy Carolina Daza Rivera, obrando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la UARIV, por considerar que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la igualdad. Lo anterior, con fundamento en los siguientes:

A. Hechos

1. Relata la accionante, de 37 años de edad, que su padre trabajaba con medicina natural en la vereda Los Árboles, del municipio de La Sierra, Departamento del Cauca.

2. Afirma que su progenitor recibió amenazas contra su vida y que, en 2002 *"fue encontrado un cuerpo a orillas del río San Pedro en la Sierra y como no sabían de quién se trataba por el estado de descomposición, lo sepultaron como NN. Sin embargo, se empezó con la averiguación para poder esclarecer si se trataba de mi señor padre Jairo Daza, y se pidió la exhumación del cuerpo, quedando a cargo de la Fiscalía General de la Nación Cuerpo Técnico de Investigación Unidad de Timbío."*[1]

Asimismo, indicó que *"luego de una espera de 16 años insistiendo repetidamente mediante derecho de petición a la Fiscalía, esta informó que el cuerpo del occiso que fue encontrado en el año 2002 sí correspondía al señor JAIRO DAZA"*[2]. En consecuencia, afirmó que sólo hasta 2015 la Fiscalía General de la Nación envió a la Registraduría Municipal del Estado Civil de La Sierra (Cauca) un oficio para que se inscribiera el fallecimiento de Jairo Orlando Daza Caicedo[3].

3. En razón de lo anterior, la peticionaria acudió ante la Procuraduría Provincial de Popayán y el 31 de marzo de 2016 rindió declaración, con el fin de obtener su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), por el hecho

---

[1] Folio 2 del Cuaderno Nº 1
[2] Ibídem.
[3] A folio 25 del Cuaderno Nº 1, se observa una comunicación de 1º de octubre de 2015, mediante la cual la Fiscalía de Popayán le informa a la señora Leidy Carolina Daza Rivera que *"envió a la Registraduría de la Sierra Cauca oficio para que se inscribiera la muerte del señor Jairo Orlando Daza Caicedo."*

victimizante del homicidio de su padre. Dicha solicitud fue remitida a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas.

4. Mediante Resolución Nº 2016-115804 del 27 de junio de 2016, la UARIV negó la inclusión de la accionante en el RUV. Dicha decisión se fundamentó en que la solicitud de registro se presentó por fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011 y, a su vez, no se advirtieron causas exógenas que constituyeran fuerza mayor e impidieran llevar a cabo la solicitud en tiempo.

5. Inconforme con la anterior determinación, la accionante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación. El 9 de noviembre de 2016, la UARIV resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 27 de junio de 2016 y decidió confirmar el aludido acto administrativo. En criterio de la entidad, no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea ocurriera por circunstancias externas, como la del caso fortuito o la fuerza mayor. La UARIV desató el recurso de apelación el 9 de febrero de 2018 y confirmó el acto administrativo recurrido.

6. Con fundamento en los hechos anteriormente expuestos, la señora Leidy Carolina Daza Rivera interpuso acción de tutela en contra de la UARIV por considerar que la negativa de esta entidad a inscribirla en el RUV vulnera sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la igualdad.

Por lo tanto, solicita que (i) se deje sin efectos la Resolución del 27 junio de 2016, mediante la cual la UARIV le negó la inclusión en el RUV, (ii) se le incluya junto con su grupo familiar en el RUV, (iii) se reconozca el hecho victimizante del homicidio de su padre, y (iv) se realice la respectiva reparación individual administrativa.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto del 9 de octubre de 2018, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán admitió la acción de tutela y corrió traslado a la UARIV para que se pronunciara sobre los hechos objeto de controversia[4].

A. Respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-

La UARIV señaló que la tutela resultaba improcedente para controvertir el acto administrativo que negó la inscripción de la peticionaria en el RUV. Al respecto, precisó que la solicitante puede acudir a la jurisdicción de lo

[4] Folio 31 ibídem.

contencioso administrativo para debatir las violaciones de derechos fundamentales que alega, habida cuenta del carácter subsidiario del amparo[5].

B. Sentencia de primera instancia[6]

Mediante sentencia del 22 de octubre de 2018, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán declaró **improcedente** la acción de tutela formulada por la accionante. Consideró que la UARIV actuó con base en el marco normativo que se le confiere, particularmente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. Por ende, estimó que la accionante debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que, por medio de las vías ordinarias, logre dirimir la controversia suscitada en torno a su inclusión en el RUV. La accionante impugnó el fallo, sin exponer argumento alguno.

C. Sentencia de segunda instancia[7]

El Tribunal Administrativo del Cauca, a través de fallo del 27 de noviembre de 2018, revocó el fallo de primera instancia y negó las pretensiones. Para fundamentar su decisión, precisó que no se logró determinar circunstancia alguna que permitiera establecer la configuración de un hecho constitutivo de fuerza mayor que le impidiera a la accionante realizar el trámite correspondiente.

El *ad quem* indicó que de los documentos aportados al trámite constitucional no se observó *"ningún medio de prueba que diera cuenta, de manera verídica, de la fecha en que la autoridad investigativa hubiere podido llevar a cabo la identificación de la víctima, ni tampoco que este hecho se hubiere constituido en un caso de fuerza mayor para no haber acudido ante la autoridad, dentro del término legal, a rendir su declaración"* [8].

D. Actuaciones en sede de revisión

Mediante Auto proferido el 17 de junio de 2019, la suscrita Magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio para definir diferentes aspectos del caso bajo examen, en particular las circunstancias fácticas relacionadas con la vulneración de los derechos fundamentales denunciada[9].

[5] La contestación de la UARIV, fechada el 12 de octubre de 2018, figura a folios 35-37 del Cuaderno Nº 1.
[6] Folios 50-53 ibídem.
[7] Folios 68-72 ibídem.
[8] Folio 71 del Cuaderno Nº 1
[9] Consultar folios 28-30, Cuaderno Corte. En el referido Auto se ofició a la señora Leidy Carolina Daza Rivera, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, a la Procuraduría Provincial de Popayán y a la Fiscalía General de la Nación -Seccional Popayán-, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para resolver el asunto de la referencia.

Entre las pruebas aportadas al trámite de revisión[10], la Sala destaca el oficio del 27 de junio de 2019 enviado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV. En dicho documento, la entidad informó que, tras haber efectuado, de oficio, una revisión de los actos administrativos cuestionados por la actora, encontró errores en su fundamentación, por lo que a través de la Resolución Nº 201903996 del 27 de junio de 2019[11] se procedió a su revocatoria y, en consecuencia, luego del estudio de rigor, se decidió remitir el caso de la accionante a la Dirección de Registro y Gestión de la Información, para que llevara a cabo la valoración del hecho victimizante por el homicidio de su padre. Lo anterior, con el fin de determinar si los hechos que ella narró tienen una relación cercana y suficiente con el hecho concreto de violencia. En particular, la UARIV indicó lo siguiente:

> *"El concepto de fuerza mayor debe aplicarse desde una perspectiva integral, estructural y contextual con los hechos que rodearon la declaración, se encuentra que al realizar una revisión del certificado de defunción que aportó la accionante, se evidencia que la muerte del señor Daza se certificó el 22 de septiembre de 2015, por lo cual desde esa fecha debe aplicarse el término para rendir la declaración, por tanto sí existen elementos para concluir que se presentó un caso de fuerza mayor.*
>
> *En el marco de la Ley de Víctimas, las causales de fuerza mayor en el proceso de valoración deben ser interpretadas a la luz de los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima, prevalencia del derecho sustancial y pro homine, así como también deben ser extensivas a todas las víctimas del conflicto armado interno sin distinción del hecho victimizante declarado.*
>
> *En desarrollo de lo anterior, además de analizar las circunstancias de fuerza mayor que imposibilitaron a la víctima rendir su declaración en el término establecido por la ley, es imprescindible apreciar todas las circunstancias que rodearon la ocurrencia de los hechos narrados, así como los motivos que exponen las víctimas para justificar su retraso en la presentación de la declaración."* [12]

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de

---

[10] La Fiscalía General de la Nación -Seccional Popayán- y la Procuraduría Provincial de Popayán no se pronunciaron respecto del requerimiento realizado por esta Corporación. Por su parte, mediante oficio de 2 de julio de 2018, la Secretaría General de esta Corporación remitió al Despacho la respuesta brindada por la señora Leidy Carolina Daza Rivera.
[11] Folios 45-48, Cuaderno Corte.
[12] Folios 49-52, Cuaderno Corte.

conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis

2. De acuerdo con los hechos expuestos, la Sala Sexta de Revisión debe determinar si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV- vulneró los derechos fundamentales a la la dignidad humana, al debido proceso y a la igualdad invocados por la señora Leidy Carolina Daza Rivera al negarse a incluirla en el Registro Único de Víctimas, bajo el argumento de extemporaneidad en la presentación de la solicitud.

De manera previa a resolver el interrogante planteado, en el caso bajo estudio es necesario verificar si se presenta la carencia actual de objeto, por hecho superado, con ocasión a la información allegada a esta Corporación donde consta que la UARIV accedió a reconocer que existió un asunto de fuerza mayor que le impidió a la solicitante declarar en el tiempo establecido y procedió a estudiar de fondo la solicitud de inclusión en el RUV.

3. Entonces, para resolver el problema jurídico planteado resulta necesario abordar los siguientes temas: **(i)** la procedencia de la acción de tutela; **(ii)** el estudio de la carencia actual de objeto por hecho superado; y finalmente, **(iii)** el análisis del caso concreto.

Examen de procedencia general de la tutela

- Legitimación activa

4. Conforme al artículo 86 de la Carta Política, toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10º 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.

En el caso objeto de estudio, se encuentra acreditado que la señora Leidy Carolina Daza Rivera 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.

-Legitimación pasiva

5. La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en el evento en que se acredite la misma en el proceso[13]. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares.

En el expediente de la referencia, la acción de tutela se dirige en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-. Se trata de una entidad pública de origen legal[14] que tiene capacidad para ser parte, por lo que se encuentra legitimada en la causa por pasiva para actuar en este proceso según los artículos 86 Superior y el 5º del Decreto 2591 de 1991[15].

-Inmediatez

6. La procedibilidad de la tutela está, igualmente, supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Éste exige que la acción sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente entre el derecho constitucional a ejercer este mecanismo *"en todo momento"* y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección *"inmediata"* de las garantías fundamentales. Es decir, debe existir necesariamente una correspondencia entre la naturaleza expedita de la tutela y su interposición oportuna.

En el asunto de la referencia, el requisito de inmediatez se encuentra verificado toda vez que entre la fecha en que la UARIV notificó lo resuelto a través del recurso de apelación (17 de septiembre de 2018) y el momento en el cual se interpuso la acción de tutela (8 de octubre de 2018), transcurrió menos de un mes.

-Subsidiariedad

7. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo

---

[13] Sentencia. T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[14] 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.*
[15] 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 2º de esta ley.*

transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

Esta Corporación ha señalado que el ordenamiento jurídico dispone de una serie de recursos y procesos que tienen como propósito la protección de los derechos de las personas. En este orden de ideas, desconocer el carácter subsidiario de la acción de tutela vaciaría de contenido los otros mecanismos de defensa judicial que han sido previstos en las normas constitucionales y legales para proteger los derechos invocados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia[16].

De acuerdo con la norma constitucional citada, es procedente el amparo cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, este Tribunal Constitucional ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad[17]:

(i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo ni eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,
(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

Adicionalmente, cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o víctimas del conflicto, entre otros, el examen de procedencia de la acción de tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos.

[16] Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[17] Sentencia T-662 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad del mecanismo en el caso concreto, para determinar si dicho medio tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal y debe tener en cuenta que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

La Sala estima que, en el caso analizado, se cumple con el requisito de subsidiariedad. En primer lugar, a pesar de que es cierto que la accionante, en principio, dispone del mecanismo previsto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, también es cierto que dicho medio judicial carece de la suficiente idoneidad para la protección de los derechos fundamentales reclamados por la actora.

Al respecto, es pertinente señalar que en consideración a la vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado[18], esta Corporación ha advertido, en numerosas ocasiones, que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Este razonamiento se justifica en que, por una parte, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas; por la otra, 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 se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa.

En el presente caso, la accionante cuestiona una actuación administrativa de la UARIV, la cual negó su inscripción en el RUV, y que luego de agotar los recursos de reposición y apelación conforme a lo previstos en la Ley 1448 de 2011, fue confirmada. Si bien existen recursos judiciales disponibles para cuestionar esta actuación, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a la que Leidy Carolina Daza Rivera no acudió, considera la Sala que este recurso, a la luz de las circunstancias del caso estudiado, no resultaba eficaz. En este sentido, recuerda la Sala que en ocasiones anteriores, la Corte ha destacado que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso

[18] *"Desde la sentencia T-025 de 2004, la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad, del mismo modo se debe buscar garantizar el derecho de retorno de la población en situación de desplazamiento en un ambiente de paz y seguridad"* (Sentencia T-293 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

administrativo deben presentarse mediante abogado, mientras que la acción de tutela no requiere apoderado judicial, lo cual a su vez marca una diferencia entre la idoneidad de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa y la acción de tutela[19]. Así, resalta la Sala que la accionante actúa a nombre propio, sin asesoría legal, de lo cual es razonable asumir que la exigencia de contar con un abogado puede ser una exigencia desproporcionada. Además, debe tenerse en cuenta que, aunque la accionante no fue inscrita en el RUV, alega que ha sido víctima del conflicto armado interno, debido al homicidio de su padre.
Al respecto, es preciso destacar que el carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica que respecto de las víctimas del conflicto armado interno se adopten medidas que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En consecuencia, de conformidad con el análisis flexible del requisito de subsidiariedad que debe hacerse en estos casos, considera la Corte que en el presente caso dicho requisito se encuentra cumplido.

8.Verificado el cumplimiento de los requisitos para la procedencia de la tutela, la Sala debe analizar si en el presente caso se configura o no carencia actual de objeto por hecho superado.

Análisis de la carencia actual de objeto por hecho superado

9. La acción de tutela tiene como finalidad lograr la protección de los derechos fundamentales que están siendo amenazados o vulnerados por entes públicos o privados. No obstante, el juez constitucional ha reconocido que mientras se da trámite al amparo pueden surgir algunas circunstancias que lleven al juzgador a concluir que la amenaza o vulneración que motivó la presentación de la acción de tutela ha desaparecido[20].

En este supuesto, cualquier orden que el juez de tutela pueda dar respecto del caso se vuelve inocua y no surtirá ningún efecto debido a que no existe ninguna amenaza o perjuicio a evitar, situación que desvirtúa el objeto esencial para el que la acción de tutela fue creada[21]. Por ello, en esos casos, *"el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción"*[22]. Este fenómeno ha sido denominado carencia actual de objeto y se puede originar por diferentes motivos, a saber: (i) el hecho superado; (ii) el daño consumado y (iii) cualquier

[19] Ver, Corte Constitucional, sentencia T-376 de 2016.
[20] Sentencia T-290 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[21] Sentencia T-323 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[22] Sentencia T-096 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

otra circunstancia que permita concluir que la orden del juez de tutela sobre la solicitud de amparo sería inútil[23].

Cuando se presenta alguna de estas hipótesis, el juez debe abstenerse de impartir orden alguna y declarar la *"carencia actual de objeto".* No obstante, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991[24], el juez de tutela podrá prevenir a la entidad accionada sobre la obligación de proteger el derecho en próximas ocasiones, pues el hecho superado implica aceptar que si bien dicha vulneración cesó durante el trámite de la acción de tutela, se transgredieron los derechos fundamentales del accionante.

10. De una parte, esta Corporación ha señalado que la carencia actual de objeto por ***hecho superado*** se presenta cuando desaparecen los actos que amenazan la vulneración de un derecho fundamental. En este sentido, la **Sentencia T-096 de 2006** estableció:

> *"Cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción."*[25]

11. A su vez, la carencia actual de objeto también se puede presentar como ***daño consumado***, el cual *"supone que no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela"*[26]. En estos eventos, la Corte ha afirmado que es perentorio que el juez de tutela se pronuncie sobre la vulneración de los derechos invocados en el recurso de amparo pues, a diferencia del hecho superado, en estos casos la vulneración nunca cesó y ello llevó a la ocurrencia del daño[27].

12. En adición a lo anterior, también existen casos en los que opera la carencia actual de objeto porque la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales cesó ***por cualquier otra causa***, la cual no necesariamente debe estar enmarcada dentro de los dos supuestos antes mencionados anteriormente[28]. Así, cuando esto ocurre, la Corte ha dicho que*"(…) no tendría*

---

[23] Sentencia T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[24] Artículo 24. Prevención a la autoridad. *"Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido".*
[25] Sentencia T-096 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[26] Sentencia T-170 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[27] Ibídem.
[28] Sentencia T-309 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

sentido cualquier orden que pudiera proferir [la] Corte con el fin de amparar los derechos del accionante, pues en el evento de adoptarse ésta, caería en el vacío por sustracción de materia"[29].

13. En particular, sobre la hipótesis de carencia actual de objeto por hecho superado, la **Sentencia T-238 de 2017**[30] determinó que deben verificarse ciertos criterios por parte del juez de tutela a fin de examinar si se configura o no este supuesto:

> *"1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.*
>
> *2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.*
>
> *3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado".*

La Corte Constitucional ha sostenido en varias ocasiones que, aunque el juez de tutela no está obligado a pronunciarse de fondo sobre el caso que estudia cuando se presenta un hecho superado, sí puede hacerlo *"si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera"*[31]. Es decir, el juez constitucional está autorizado para ir más allá de la mera declaratoria de la carencia actual de objeto por hecho superado, y a emitir órdenes *"que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se hará acreedor en caso de que la misma se repita, al tenor del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991"*[32].

14. Una vez explicadas las características esenciales de la carencia actual de objeto por hecho superado, la Sala procede a determinar su configuración en el caso bajo estudio.

Verificación del hecho superado en el caso concreto en relación con la pretensión de dejar sin efectos la Resolución del 27 junio de 2016, mediante la cual la UARIV negó la inclusión en el RUV

---

[29] Ver Sentencia T-972 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[30] M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[31] Sentencia T-070 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[32] Sentencia T-047 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

15. Mediante la Ley 1448 de 2011 se regularon los derechos a la ayuda humanitaria y a la reparación de las víctimas. Para materializar su reconocimiento, el Legislador creó el RUV, cuyo manejo corresponde a la UARIV. Es necesario que las víctimas estén inscritas en él para acceder a la ayuda humanitaria y a otras medidas de reparación, como la indemnización administrativa. Su naturaleza jurídica fue definida con precisión en el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015, en los siguientes términos:

> "*El Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas.*
>
> *La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.*
>
> *El Registro Único de Víctimas incluirá a las víctimas individuales a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 e incluirá un módulo destinado para los sujetos de reparación colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la misma ley*".

La misma Ley 1448 de 2011 establece el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUV. En este sentido, es necesario presentar una declaración ante el Ministerio Público (artículo 155), que deberá ser valorada por la UARIV, para lo cual deberá verificar los hechos victimizantes contenidos en la declaración y consultar las bases de datos de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (artículo 156). Una vez realizado este ejercicio, la UARIV deberá otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.

La Ley 1448 de 2011 señala que la declaración a la que hace referencia el artículo 155 debe rendirse en un término determinado, así:

> "*Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para*

la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público".

A su vez, dicha norma señala que es posible presentar la declaración como víctima ante el Ministerio Público por fuera del plazo antes mencionado si existe "*fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro*".

Es importante agregar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015, el incumplimiento del plazo mencionado en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 constituye una causal que autoriza a la UARIV a denegar la inscripción en el RUV.

16. Al respecto, esta Corporación ha considerado que la existencia de un plazo para realizar la declaración como víctima ante el Ministerio Público cumple una importante función para la materialización de los derechos a la ayuda humanitaria y a la reparación de las víctimas, pues permite al Estado prever un número total de beneficiarios de las medidas contempladas por la Ley 1448 de 2011 y determinar el presupuesto necesario para garantizar su efectivo cumplimiento. Conviene recordar que la Ley mencionada pretende atender, de forma equitativa, a una gran cantidad de víctimas, por lo que para cumplir este proceso es necesario una debida planificación por parte del Estado[33].

De conformidad con lo expuesto, el término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 cumple estas características, pues establece un lapso amplio en el que las personas que se consideren víctimas pueden acudir al Ministerio Público para rendir la declaración. Además, ese mismo artículo también indica que tales personas tienen la posibilidad de presentar una declaración aún después de los términos señalados en esa norma, cuando la extemporaneidad se origine en la existencia de impedimentos que se constituyan en fuerza mayor. En ese sentido, el artículo 155 referido reconoce que pueden existir situaciones que impidan a las víctimas presentar la declaración oportuna ante el Ministerio Público y no por ello debe negárseles el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV.

En esa medida, se concluye que el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 no es inflexible ni ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias, tarden largo tiempo en declarar como víctimas ante el Ministerio Público[34].

17. Sobre esto, es importante destacar que el artículo 64 del Código Civil define al caso fortuito y la fuerza mayor de la siguiente manera: *"Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad*

[33] Sentencia T-519 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[34] Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

ejercidos por un funcionario público, etc.". Dicha disposición es ampliamente aplicada para efectos de responsabilidad contractual. Sin embargo, la interpretación que se realiza de esa norma en el derecho civil no puede ser la misma que se hace bajo los preceptos constitucionales, menos cuando existen una serie de situaciones complejas y dramáticas que necesariamente derivan en criterios de interpretación más amplios y favorables en atención a los derechos fundamentales de las personas afectadas por el conflicto armado interno.

18. En el presente caso, la señora Leidy Carolina Daza Rivera interpuso acción de tutela en contra de la UARIV por considerar que la negativa de esta entidad a inscribirla en el RUV, con fundamento en que su declaración fue rendida de forma extemporánea ante el Ministerio Público en el marco del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, vulnera sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la igualdad. Específicamente, la accionante explicó que no le fue posible declarar oportunamente el hecho victimizante de homicidio de su padre ocurrido en el 2002, porque sólo hasta el 2015 la Fiscalía General de la Nación envió a la Registraduría Municipal del Estado Civil de La Sierra (Cauca) un oficio para que se inscribiera su fallecimiento[35].

19. A partir de las pruebas allegadas en sede de revisión por esta Corporación, la Sala constató que la UARIV, tras haber efectuado de oficio una revisión de los actos administrativos cuestionados por la actora, encontró errores en su fundamentación, por lo que procedió a su revocatoria directa y, en consecuencia, luego de evidenciar una situación de fuerza mayor que le impidió a la accionante declarar oportunamente, decidió remitir su caso a la Dirección de Registro y Gestión de la Información, para que procediera nuevamente con la valoración del hecho victimizante de homicidio de su padre. Lo anterior, con el fin de determinar si los hechos que narró tienen una relación cercana y suficiente con el hecho concreto de violencia. En particular, la UARIV indicó lo siguiente:

> *"El concepto de fuerza mayor debe aplicarse desde una perspectiva integral, estructural y contextual con los hechos que rodearon la declaración, se encuentra que al realizar una revisión del certificado de defunción que aportó la accionante, se evidencia que la muerte del señor Daza se certificó el 22 de septiembre de 2015, por lo cual desde esa fecha debe aplicarse el término para rendir la declaración, por tanto sí existen elementos para concluir que se presentó un caso de fuerza mayor.*
>
> *En el marco de la Ley de Víctimas, las causales de fuerza mayor en el proceso de valoración deben ser interpretadas a la luz de los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima, prevalencia del derecho sustancial y pro homine, así como también deben ser*

[35] A folio 25 del Cuaderno Nº 1, se observa una comunicación de 1º de octubre de 2015, mediante la cual la Fiscalía de Popayán le informa a la señora Leidy Carolina Daza Rivera que *"envió a la Registraduría de la Sierra Cauca oficio para que se inscribiera la muerte del señor Jairo Orlando Daza Caicedo."*

extensivas a todas las víctimas del conflicto armado interno sin distinción del hecho victimizante declarado.

En desarrollo de lo anterior, además de analizar las circunstancias de fuerza mayor que imposibilitaron a la víctima rendir su declaración en el término establecido por la ley, es imprescindible apreciar todas las circunstancias que rodearon la ocurrencia de los hechos narrados, así como los motivos que exponen las víctimas para justificar su retraso en la presentación de la declaración." [36]

20. A partir de lo expuesto, esta Sala precisa que, una interpretación como la que, en su momento ofreció la UARIV para declarar la extemporaneidad de la declaración de la accionante, no solo se mostraba irreflexiva y desproporcionada, sino que vulneraba sus derechos fundamentales. Entonces, al resolver del modo ya expuesto (negar a la accionante su inscripción en el RUV con el argumento equivocado de que no se configuró una situación excepcional que le impidió declarar oportunamente), la UARIV dejó de analizar todos los elementos relevantes desde el punto de vista fáctico y jurídico, a efectos de determinar si se había presentado un asunto de fuerza mayor o caso fortuito.

Ese estudio de fondo fue el que, posteriormente, en el trámite de revisión y de oficio, realizó la entidad, y con ocasión de aquel declaró la existencia de fuerza mayor. Lo anterior amerita que, por las razones ya anotadas, se declare la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la pretensión de dejar sin efectos la Resolución del 27 junio de 2016, mediante la cual la UARIV negó la inclusión en el RUV. Ello, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas por la Sala sobre la violación de derechos fundamentales que en este caso se configuró.

21. Ahora bien, en relación con las pretensiones presentadas por la accionante dirigidas a que: (i) se le incluya junto con su grupo familiar en el RUV, (ii) se reconozca el hecho victimizante del homicidio de su padre, y (iii) se realice la respectiva reparación individual administrativa, es preciso señalar que no es posible proferir un pronunciamiento de fondo respecto de las mismas, en la medida en que el mecanismo administrativo para satisfacerlas actualmente se encuentra en trámite ante la UARIV.

Además, los elementos probatorios obrantes en el expediente no son suficientes para que esta Sala considere que los hechos que causaron el homicidio del padre de la actora puedan enmarcarse dentro del conflicto armado interno. En esa medida, se considera que es en el proceso de verificación para la inscripción en el mencionado registro que se encuentra en curso, donde los funcionarios de la UARIV pueden realizar un análisis de contexto, acudir a bases de datos, a los

[36] Folios 49-52, Cuaderno Corte.

sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas o a otras fuentes, para determinar si existe una relación con el conflicto armado interno.

En esa medida, la Sala ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida el acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de la señora Leidy Carolina Daza Rivera. Dicha resolución deberá exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos jurídicos, técnicos y de contexto[37].

Además, para la aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, la UARIV deberá tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales: (i) la norma contiene una definición operativa del término *"víctima"*, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal; (ii) la expresión *"conflicto armado interno"* debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno, pues ésta última vulnera los derechos de las víctimas; (iii) la expresión *"con ocasión del conflicto armado"* cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma por haber sido perpetrado por *"delincuencia común"*; (iv) con todo, existen *"zonas grises"*, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En tales eventos, es indispensable llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. En estos casos, no es admisible excluir *a priori* la aplicación de la Ley 1448 de 2011; (v) en caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas; y (vi) la condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante[38].

Por último, conviene señalar que la UARIV cumple una labor de gran importancia al valorar las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público por quienes solicitan ser incluidos en el RUV, con el fin de asegurar que las medidas previstas por la Ley 1448 de 2011 se dirijan efectivamente a las víctimas del

[37] En la Sentencia T-227 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, se estudiaron varias acciones de tutela acumuladas contra la UARIV. En dichos asuntos, ante la falta de motivación en las resoluciones que negaron la inclusión en el RUV, la Corte ordenó a dicha entidad proferir nuevas resoluciones con la debida evaluación de elementos jurídicos, técnicos y de contexto que definieran la inclusión en el RUV de los accionantes.
[38] Al respecto ver Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

conflicto armado interno, según fueron definidas por el Legislador en el artículo 3 de la mencionada ley. En consecuencia, la UARIV no solo tiene la facultad, sino la obligación, de contrastar las afirmaciones de los declarantes con las pruebas que ellos aporten y con otras fuentes de información que la entidad tiene a su disposición.

22. Por todo lo anterior, esta Sala revocará la sentencia dictada el el 27 de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que revocó la sentencia de primera instancia que profirió el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán el 22 de octubre de 2018 2018, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por la accionante. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado por las razones expuestas en esta providencia.

No obstante, la Sala ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida el acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de la señora Leidy Carolina Daza Rivera. Dicha resolución deberá exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos jurídicos, técnicos y de contexto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que revocó el fallo de primera instancia dictado el 22 de octubre de 2018 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán, mediante la cual se declaró improcedente el amparo solicitado. En su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida el acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de la señora Leidy Carolina Daza Rivera. Dicha resolución deberá exponer los motivos que sustenten la decisión adoptada, evaluar elementos jurídicos, técnicos y de contexto.

Tercero.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General