

## Sentencia T-488/18



Referencia: Expedientes T-6.697.235 y acumulados

Asunto: Acciones de tutela en las que se pretende el reconocimiento de la condición de víctima del conflicto armado

Magistrado Ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

### SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados por las autoridades judiciales mencionadas en el siguiente cuadro:

<b>Número del Expediente</b>	<b>Partes</b>	<b>Primera instancia</b>	<b>Segunda instancia</b>
T-6.697.235	Ángel Miro Villamizar Rincón en contra de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV).	Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Saravena (Arauca).	Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca.
T-6.779.911	Yamilet Salazar Quiñones en contra de la UARIV.	Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali (Valle del Cauca).	Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

T-6.785.997	Juan Nemesio Mena Mosquera en contra de la UARIV.	Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali (Valle del Cauca).	Sala Laboral de Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (Valle del Cauca).
T-6.792.473	Clara Luz Tapia Díaz en contra de la UARIV.	Juzgado Laboral de Oralidad del Circuito de Chiriguaná (Cesar).	No se surtió.
T-6.793.473	Nancy Gómez Jeromito en contra de la UARIV.	Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de La Plata (Huila).	Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva (Huila).

## I. COMPETENCIA Y EXPLICACIÓN METODOLÓGICA

1.1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

Cabe anotar que los expedientes T-6.779.911, T-6.785.997, T-6.792.473 y T-6.793.473 fueron escogidos para revisión por parte de la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional, mediante Auto del 14 de junio de 2018. En dicha providencia, por guardar unidad de materia, se decidió acumularlos al expediente T-6.697.235, el cual, ya había sido seleccionado por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro a través de Auto del 27 de abril del año en cita.

1.2. Dado que el asunto objeto de controversia corresponde a un total de cinco (5) casos de tutela acumulados, los cuales comprenden discusiones relacionadas con la inscripción de los accionantes en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD) y en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), en la presente sentencia se adoptará el esquema metodológico que pasa a explicarse<sup>1</sup>.

En primer lugar, se verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia respecto de cada proceso. En segundo lugar, teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la controversia sometida a análisis ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, la Sala Tercera de Revisión pasará a reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia sobre la materia. En este orden de ideas, se expondrá, de forma sintética, los elementos más relevantes

<sup>1</sup> Es importante destacar que el RUPD desapareció para dar origen al RUV, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011. En efecto, en el artículo 154 de la precitada ley se establece que “[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. (...)”.

sobre el derecho de las víctimas del conflicto a ser inscritos en el RUV y a que se les respete el debido proceso en las actuaciones que se adelanten por la UARIV. Finalmente, se resolverá cada caso concreto, haciendo referencia a los antecedentes más importantes en cada uno de ellos.

## **II. REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

### **2.1. De la legitimación por activa**

Por regla general, como se establece en el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela podrán interponerla los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. No obstante, la regulación sobre la materia consagra algunas situaciones particulares, en las cuales terceras personas se encuentran facultadas para solicitar el amparo de los derechos de otras<sup>2</sup>. En los casos sometidos a revisión no se presenta ningún debate en torno a la legitimación por activa, en la medida en que las demandas se promovieron por los titulares de los derechos, directamente y en su condición de personas naturales. Por lo tanto, se entiende cumplido el requisito de la legitimación por activa.

### **2.2. De la legitimación por pasiva**

El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley<sup>3</sup>.

En la mayoría de los asuntos sometidos a revisión se cuestiona el actuar de la UARIV como autoridad pública. Al respecto de sus funciones, cabe precisar que dicha entidad es la responsable del manejo del RUV y de adelantar todas las actuaciones administrativas relacionadas con éste<sup>4</sup>. Por consiguiente, se satisface plenamente el requisito de legitimación por pasiva en los expedientes T-6.779.911, T-6.785.997, T-6.792.473 y T-6.793.473.

En relación con el expediente T-6.697.235, cabe aclarar que si bien el acto administrativo cuestionado por medio de la acción de tutela fue expedido en el año 2010 por Acción Social y no por la UARIV, en virtud de los artículos 154 y 168 de la Ley 1448 de 2011, la segunda asumió las competencias de la primera, en lo relacionado con la gestión y administración del Registro. Por lo tanto, para efectos de la legitimación por pasiva, se entiende que una entidad reemplazó a la otra para todos los efectos administrativos y procesales relacionados con el RUV.

---

<sup>2</sup> Decreto 2591 de 1991, artículos 10 y 46.

<sup>3</sup> Decreto 2591 de 1991, artículos 13, 42 y 46.

<sup>4</sup> El artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 dispone: *“REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley. (...)”*.

## 2.3. De la subsidiariedad

2.3.1. El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>5</sup>. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual *“procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”*<sup>6</sup>. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

2.3.2. No obstante, aún existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999<sup>7</sup>, al considerar que: *“en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”*. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales<sup>8</sup>.

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho supuestamente comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: *“el requisito de*

---

<sup>5</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

<sup>6</sup> Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>7</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>8</sup> Véanse, además, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, SU-086 de 1999, T-716 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002 y T-179 de 2003.

*la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal<sup>9</sup>. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”<sup>10</sup>.*

2.3.3. En los asuntos bajo examen, es preciso destacar que, en principio, contra las decisiones que profiera una autoridad administrativa en respuesta a una petición de un ciudadano, como lo es la UARIV, proceden los recursos de reposición ante quien profirió el acto y de apelación cuando hubiere superior jerárquico ante quien cuestionar la decisión<sup>11</sup>. En efecto, la Ley 1448 de 2011, en el artículo 157, contempla tal posibilidad en los casos en que se niegue la inclusión en el RUV<sup>12</sup>. Sin embargo, esta Corporación debe recordar que el ejercicio de la acción de amparo constitucional no exige el agotamiento previo de los recursos administrativos, como expresamente lo dispone el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991<sup>13</sup>, por lo que, ante la necesidad apremiante de proteger derechos fundamentales, no cabe exigir la culminación de una actuación de carácter típicamente administrativa.

Además de la actuación ante la administración, contra estos actos los interesados pueden interponer los medios de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>14</sup>. En este orden de ideas, los actos administrativos que expide

---

<sup>9</sup> Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

<sup>10</sup> Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>11</sup> **“Ley 1437 de 2011, Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. //2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. (...)”.

<sup>12</sup> **“Ley 1448 de 2011. Artículo 157. Recursos contra la decisión del registro.** Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión. Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado” (negrilla propia).

<sup>13</sup> La norma en cita señala que: **“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 ejerzan directamente en cualquier momento la acción de tutela. (...)”.

<sup>14</sup> **“Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.// También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.// Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. // 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. //3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. // 4. Cuando la ley lo consagre expresamente. // Parágrafo. Si de la

la UARIV o que en su momento profirió Acción Social, mediante los cuales se niega la inscripción de los accionantes en el RUDP o en el RUV, son susceptibles del citado control ante el juez contencioso.

Sin embargo, esta Corporación reiteradamente ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para la protección definitiva de los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto armado, pues los medios ordinarios no resultan idóneos ni eficaces debido a las especiales circunstancias que afronta esta población, la cual, por lo general, se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas derivadas del mismo<sup>15</sup>. Además, en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, ya que en tratándose de la población víctima prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos<sup>16</sup>.

Con fundamento en lo anterior, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, cuando se está ante la posible vulneración de los derechos fundamentales de víctimas del conflicto armado, el juez de tutela no podrá desestimar la procedencia del amparo por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, ya que por las necesidades apremiantes y por las dificultades económicas que afronta esta población, resulta desproporcionado exigirles que acudan ante el juez contencioso administrativo, con los costos y el conocimiento especializado que ello requiere, para demandar la legalidad del acto que presuntamente desconoce sus derechos.

2.3.4. Respecto de los casos sometidos a revisión, esta Corporación encuentra que todos los accionantes son personas que afirman ser víctimas del conflicto armado interno y de otras conductas delictivas, que por sus circunstancias apremiantes requieren de apoyo estatal para superar tal situación. Por esta razón, resulta desproporcionado exigirles, en primer lugar, que acudan ante la misma administración a través de la interposición de los recursos de ley, porque, como ya se dijo, los mismos no constituyen un presupuesto necesario ni obligatorio para acudir a la acción de tutela; y en segundo lugar, que planteen su controversia ante el juez contencioso administrativo, en el entendido que la Corte ha sostenido que el amparo constitucional es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población

---

*demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”*

**“Ley 1437 de 2011, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** *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 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.”*

<sup>15</sup> Sentencia T-076 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En este mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-563 de 2005 y T-496 de 2007.

<sup>16</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-506 de 2008, T-787 de 2008, T-869 de 2008, T-319 de 2009, T-923 de 2009 y T-192 de 2010.

que ha padecido los rigores de la guerra<sup>17</sup>, al considerar que los otros medios de defensa judicial carecen de la entidad suficiente para darles una respuesta oportuna, completa e integral, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran.

## 2.4. De la inmediatez

2.4.1. La acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza<sup>18</sup>.

En criterio de este Tribunal, si con la acción de tutela se busca la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de su amenaza o violación. Una actuación en sentido contrario desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción, pues cuando el demandante no actúa con prontitud en la solicitud del amparo, se infiere que éste no requiere de una protección urgente, efectiva e inmediata, más allá de que también pueda convertirse en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros<sup>19</sup>.

Por regla general, una acción de tutela se tornaría improcedente cuando ha transcurrido un período de tiempo muy extenso entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo. La jurisprudencia de la Corte ha advertido que no existe un espacio de tiempo determinado o preestablecido a partir del cual se pueda derivar de manera objetiva el cumplimiento del principio de inmediatez. De ahí que, la valoración que el juez constitucional realice frente a este supuesto debe atender a las particularidades de cada caso concreto<sup>20</sup>.

Así las cosas, ante escenarios en los que el amparo se ha invocado después de transcurrido algún tiempo significativo, el análisis de procedibilidad excepcional de la acción exige la verificación de alguno de los siguientes supuestos:

*“i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular*

---

<sup>17</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 2009 y T-085 de 2010.

<sup>18</sup> Precisamente, el **artículo 86** dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>19</sup> Sentencia T-279 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>20</sup> Sobre este punto se pueden consultar entre otras las Sentencias T-792 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, y T-207 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

*la solicitud de amparo en un término razonable y la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; y, iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior.*”<sup>21</sup>

En relación con el último, cabe anotar que esta Corporación se ha referido específicamente a casos en los que se encuentran involucrados derechos de los *sujetos de especial protección constitucional*, respecto de los cuales el Estado debe promover y adelantar acciones positivas con miras a garantizar su igualdad real y efectiva en la sociedad. Dentro de estos grupos de personas se han identificado a los niños, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, en extrema pobreza, a las mujeres cabeza de familia y a las víctimas de la violencia, entre otros<sup>22</sup>. De esta manera, siendo que en el asunto objeto de estudio, se invocan supuestas afectaciones a los derechos de personas que alegan haber sido víctimas de la violencia, se hace necesario un análisis menos estricto del requisito de inmediatez, atendiendo de manera especial a las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentra cada uno de los accionantes.

2.4.2. A continuación, se procede con el estudio del requisito en cada caso.

2.4.2.1. Para empezar, en lo que respecta al expediente T-6.779.911, se tiene que tan solo pasaron 17 días entre la presentación de la acción y la presunta afectación de los derechos de la accionante, esto es, desde la notificación de la última actuación administrativa en la que se confirmó la negativa frente a la inclusión de la demandante en el RUV<sup>23</sup>. En este sentido, la Sala encuentra que en este caso no se presenta ninguna duda sobre la razonabilidad en el tiempo y que el término transcurrido en sí mismo demuestra la premura en la intervención del juez constitucional.

2.4.2.2. En lo relativo a los expedientes T-6.785.997 y T-6.792.473, la demanda constitucional fue presentada aproximadamente seis meses después de que la UARIV emitiese la resolución a través de la cual rechazó los recursos administrativos interpuestos contra la decisión de no inclusión en el RUV.

En concreto, respecto del expediente T-6.785.997, se tiene que la resolución final proferida por la UARIV, en la que se negó el recurso de apelación presentado por el señor Mena Mosquera tiene fecha del 31 de agosto de 2017, y la demanda de amparo se interpuso el 19 de febrero de 2018. Frente al

---

<sup>21</sup> Sentencia T-673 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>22</sup> Véanse, entre otras, las sentencias T-597 de 2008, T-1134 de 2008, T-167 de 2011, T-485 de 2011, T-706 de 2011, T-702 de 2012, T-1005 de 2012, T-087 de 2014, T-402 de 2014, T-114 de 2015, T-533 de 2016, T-252 de 2017, T-027 de 2018, T-084 de 2018 y T-219 de 2018.

<sup>23</sup> La acción de tutela fue radicada el 27 de octubre de 2018, y la diligencia de notificación personal sobre el acto administrativo que decidió sobre la solicitud de revocatoria directa de la Resolución de 24 de octubre de 2016, a través de la cual no se incluyó a la accionante en RUV, tuvo lugar el 10 de octubre del mismo año (folios 26 y 41 del cuaderno 2).

expediente T-6.792.473, la última decisión por parte de la UARIV tuvo lugar el 7 de junio de 2017 y la demanda de amparo se interpuso el 11 de diciembre del mismo año.

De acuerdo con esta Corporación, períodos de tiempo de seis meses, e incluso mayores, han sido considerados razonables en tratándose de víctimas de la violencia, particularmente, dada la situación de vulnerabilidad que resulta intrínseca a su condición<sup>24</sup>. Bajo este entendido, la Sala considera que en estos dos asuntos también se supera el requisito de inmediatez respecto de su procedencia, pues no existe duda sobre la situación de urgencia que hace necesario un pronunciamiento del juez constitucional.

2.4.2.3. Por su parte, en cuanto al expediente T-6.793.473 se advierte que la peticionaria interpuso la acción de tutela el 5 de febrero de 2018, y que la notificación de la decisión de no incluirla en el RUV se dio el 3 de agosto de 2017. Sobre este punto, es necesario resaltar que, al momento de la presentación de la acción de tutela, la UARIV aún no había resuelto el recurso de apelación que la demandante había presentado desde el 17 de agosto del 2017<sup>25</sup>.

En tal sentido, se tiene que tanto desde la notificación de la decisión administrativa, como desde la presentación del recurso de apelación, pasaron aproximadamente 6 meses. Así las cosas, en concordancia con lo dispuesto con anterioridad, se estima satisfecho el requisito de inmediatez, al ser interpuesta la tutela en un lapso razonable de tiempo.

A ello se debe agregar que el elemento de inmediatez y el carácter urgente de la protección invocada también se encuentran acreditados en el hecho de que la tutelante hubiese promovido el proceso constitucional de amparo antes de que culminara el trámite administrativo, en el momento en el que la UARIV había excedido los términos a los que se refiere la ley para resolver recursos<sup>26</sup>.

2.4.2.4. Finalmente, en lo tocante al expediente T-6.697.235, se advierte que la acción de tutela fue presentada el 2 de noviembre de 2018 y la decisión de no inclusión en el RUV se dio el 28 de septiembre de 2010. Esto implica que

---

<sup>24</sup> Véase, entre otras, las Sentencias T-677 de 2011, T-006 de 2014, T-293 de 2015, T-163 de 2017, T-478 de 2017, T-519 de 2017, T-274 de 2018.

<sup>25</sup> Folio 26 del cuaderno 2. El recurso de apelación se decidió en resolución del 13 de febrero de 2018, esto es, encontrándose en curso la primera instancia del proceso de tutela.

<sup>26</sup> El artículo 2.2.2.1.8 del Decreto 1084 de 2015 dispone que *“En lo no dispuesto en este Título para el procedimiento administrativo de registro, se aplicará lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984 para las actuaciones que se inicien hasta el 1° de julio de 2012 y, el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, para las actuaciones que se inicien a partir del 2 de julio de 2012.”* Así las cosas, si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se refiere expresamente a un término para la resolución de recursos por parte de las entidades del Estado, el artículo 86 establece que el silencio administrativo negativo se configura después de dos meses desde la interposición de los recursos de reposición y apelación. El artículo estipula: **“ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS.** *Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. // El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. // La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*

transcurrieron 8 años antes de que se interpusiera el recurso de amparo, desde la actuación en la que supuestamente se afectaron los derechos del accionante.

2.4.2.4.1. De conformidad con lo expuesto en el numeral 2.4.1 de esta providencia, la exigencia de la inmediatez es requisito *sine qua non* para la procedencia de la acción de amparo, cuyo sustento se encuentra en la necesidad de que dicho mecanismo constitucional brinde una respuesta pronta y oportuna a un escenario de violación o amenaza de derechos fundamentales, legitimando la intervención urgente del juez constitucional.

Según se advirtió, la determinación de la existencia de un plazo razonable deberá ser estudiada en cada caso en concreto, atendiendo a las circunstancias particulares que rodean la cuestión. Bajo este entendido, la Corte ha explicado que no por el simple hecho de que hubiere transcurrido un tiempo significativo, se debe declarar, *per se*, la improcedencia del amparo, sino que corresponde al juez examinar si se está en presencia de alguno de los supuestos que fueron mencionados en el numeral 2.4.1 de esta providencia, a efectos de justificar la demora en la presentación de la acción.

En particular, se reitera que es jurisprudencia reiterada de la Corte, que aquellos casos que involucran derechos de sujetos de especial protección constitucional, el análisis sobre el requisito de inmediatez debe hacerse más flexible, por las condiciones de debilidad manifiesta que les son propias, por lo que puede resultar desproporcionada, vistas las circunstancias y particularidades del caso, la carga de la presentación de la acción de tutela en un plazo restringido.

Como el asunto *sub-judice* se enmarca en lo descrito en el párrafo anterior, la Sala estima necesario realizar una breve descripción de los antecedentes, a efectos de contar con elementos de juicio suficientes para realizar el análisis de procedencia. En tal medida, se procederá con la exposición de los hechos del Expediente T-6.697.235, para luego continuar con el examen de la inmediatez.

2.4.2.4.2. El 13 de septiembre de 2010, el señor Ángel Miro Villamizar Rincón rindió declaración ante la Personería Municipal de Saravena (Arauca)<sup>27</sup>. Durante tal diligencia, afirmó que el 25 de agosto del año en cita se había visto obligado a abandonar el municipio de San José del Guaviare dadas las circunstancias de inseguridad vividas en el sector y a las amenazas indeterminadas que se habían generado en contra de la población. Reglón seguido, solicitó ser incluido en el RUPD como víctima de desplazamiento forzado.

Como resultado de lo anterior, el 28 de septiembre de 2010, Acción Social expidió la Resolución No. 810011095<sup>28</sup>, en la cual negó la inscripción del

---

<sup>27</sup> Es necesario resaltar que el nombre del aquí accionante (T-6.697.235) es escrito de diferentes maneras. En concordancia con la cédula de ciudadanía contenida en el folio 38 del cuaderno principal, su nombre es Ángel Miro Villamizar Rincón. Para la Sala resulta relevante destacar esta circunstancia, al observar que en el material probatorio y oficios de la UARIV que se allegan al proceso, el nombre del tutelante es escrito de forma incorrecta, así: “*Angelmiro Villamizar Rincón*” y “*Argemiro Villamizar Rincón*”.

<sup>28</sup> “*Por la cual se decide sobre una inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social-*.” (Folio 6 del cuaderno 1).

accionante, al considerar que los hechos expuestos en la declaración no lo tenían como destinatario directo<sup>29</sup>. Con posterioridad, en escrito del 26 de junio de 2018, en sede de revisión, la UARIV advirtió que la notificación de dicho acto administrativo fue realizada a través de diferentes medios.

En particular, se ponen de presente las siguientes diligencias encaminadas a la puesta en conocimiento de la citada resolución<sup>30</sup>. Primero, el 10 de diciembre de 2010, se fijó un edicto en un lugar público de la Personería Municipal de Saravena<sup>31</sup>. Segundo, el 6 de octubre de año en cita, Acción Social profirió un auto en el que resolvió comisionar a un funcionario de la referida Personería para que surtiera el trámite de notificación personal o por edicto de la respuesta otorgada al actor<sup>32</sup>. Y, tercero, en la misma fecha previamente señalada, se le remitió una comunicación de citación al accionante, en la que se le invitó a acercarse a la Personería de Saravena para ser notificado personalmente de la resolución expedida el 28 de septiembre de 2010<sup>33</sup>.

Posteriormente, en septiembre de 2017, el señor Villamizar Rincón radicó una petición ante la UARIV, con el fin de *“conocer su estado en el Registro Único de Víctimas”*<sup>34</sup>. Este requerimiento fue resuelto el día 15 del mes y año en cita, en donde se le informó que se encontraba *“(…) registrado con estado NO INCLUIDO desde el 28 de septiembre de 2010 por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO”*.

2.4.2.4.3. Como se deriva de lo expuesto, la Sala observa que Acción Social, en su momento, desplegó actuaciones diligentes para realizar la notificación de su decisión administrativa, a través de la cual rechazó la inclusión en el RUPD del señor Villamizar Rincón. Así quedó acreditado con la publicación del edicto, con la comisión a la Personería para surtir los actos de comunicación, y con el envío de un oficio directo al accionante para que se acercara a esta última entidad, a fin de ser informado de la determinación adoptada.

Sin embargo, son varios los indicios que llevan a la Corte a concluir que el actor no se enteró de lo decidido por esos medios. Al respecto, en primer lugar, se aprecia que el señor Villamizar Rincón formuló una petición en septiembre de

---

<sup>29</sup> Para justificar la negativa en la inscripción en el RUPD se citaron los siguientes apartes de la declaración del tutelante: *“(…) a mí me llegó un comentario de que [si uno] estaba vinculado a algún grupo de esos lo mataban (...) Me tocó venirme para Saravena con mi compañera y mis hijos por los comentarios que llegaban (...)”*. Con base en lo anterior, en la Resolución se expuso lo siguiente: *“Es claro que de acuerdo [con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997], los hechos deben ser vividos por la persona que requiere la protección, que ha recibido algún tipo de coacción y se ha visto obligada a migrar, quien efectivamente los ha vivido y que han sido vulnerados sus derechos, no pueden ser recibidas las declaraciones en las que afirman que las vivieron terceras personas o que se los contaron y por lo tanto asumen que los ha vivido, ya que, la protección es personal, atendiendo igualmente a que quien es reconocido como persona desplazada también es reconocido como víctima (...)”*. Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>30</sup> Folios 28 al 38 del cuaderno principal.

<sup>31</sup> Así se acredita en la constancia de fijación del folio 34 del cuaderno principal

<sup>32</sup> Folios 35 y 36 del cuaderno principal.

<sup>33</sup> Dicho oficio tiene radicado F-OAP-018-CAR-V04.

<sup>34</sup> El texto literal fue tomado de la copia de respuesta dada por parte de la UARIV a la solicitud del actor (folio 5 del cuaderno 1). No obstante, en todo caso, es preciso anotar que en la copia de la petición radicada por el actor en el 2017, se manifestó lo siguiente: *“Mi reclamo es dar respuesta de la declaración rendida en el año 2010. (...) Solicito respetuosamente información si estoy o no incluido en el Registro Único de Víctimas, esta información la solicito mediante resolución expedida por la Unidad de Víctimas. (...) De ser otorgada mi solicitud es para que sea enviada a la dirección indicada o a la Defensoría del Pueblo de Saravena, Arauca.”*

2017 para conocer el estado de su inclusión en el RUV, lo que al amparo del principio de la buena fe (CP art. 83), permite sostener que el accionante, hasta ese momento, no conocía el contenido de lo que había sido resuelto en el año 2010. En segundo lugar, la presentación del derecho de petición solicitando una explicación sobre su reconocimiento como víctima, también explica el por qué no radicó recurso alguno en contra de la decisión de la entidad accionada, pues de haber tenido tal información seguramente hubiese ejercido los medios de contradicción e impugnación consagrados para el efecto. En tercer lugar, si bien la administración refirió a las tres diligencias utilizadas para dar a conocer el acto, no aparece constancia alguna que acredite que el actor efectivamente fue enterado del dictamen adoptado. Finalmente, la comunicación que le fue remitida en el año 2010 se entregó en una finca que no corresponde con la dirección dada por el accionante para la notificación de su respuesta en la nueva petición remitida en el año 2017, lo que permitiría inferir que se procedió al envío a un lugar errado.

Estas razones llevan a la Sala a inferir que el accionante solo tuvo conocimiento del contenido de la Resolución No. 810011095 del 28 de septiembre de 2010 hasta el 15 de septiembre de 2017, momento en el cual se surtió la notificación de la nueva petición radicada en este último año. Por consiguiente, se entiende que el tiempo para analizar la inmediatez debe contabilizarse desde esta última fecha y no desde que la UARIV profirió el acto administrativo en el año 2010.

Siendo así las cosas, el plazo transcurrido es de aproximadamente un año y dos meses desde que el actor se enteró de la negativa de la UARIV y promovió la activación del mecanismo constitucional para la garantía de sus derechos fundamentales. Aun cuando se trata de un período amplio y prolongado de tiempo, la Corte estima que el mismo resulta razonable frente a la condición de sujeto de especial protección constitucional del señor Villamizar Rincón, por las siguientes razones: (i) el amparo se promueve por su presunta condición de víctima del conflicto armado, por haber sido supuestamente desplazado del municipio en que vivía, lo que obliga a un análisis menos estricto del requisito de inmediatez, por la consideración de que se trata de sujetos con necesidades apremiantes, que en la mayoría de las ocasiones siguen siendo itinerantes y con grandes dificultades económicas; (ii) el desplazamiento corresponde a una acción continuada que se proyecta en el tiempo, y que pese a la recepción en un municipio, no excluye el carácter imperioso de las ayudas y de otras medidas de asistencia y atención que se deben entregar por el Estado<sup>35</sup>; y (iii) en el caso del actor, además de lo anterior, debe sumarse que su condición de vulnerabilidad se acentúa en tanto que es una persona vinculada al régimen subsidiado de salud y calificado con un puntaje de 12,42 en el SISBEN.

En relación con este puntaje, cabe precisar que el SISBEN es una herramienta del Estado para identificar de manera objetiva a la población en situación de pobreza, con el fin de que la inversión social se focalice y priorice respecto de quienes se encuentran en circunstancias de mayor vulnerabilidad. Para ello, se dispuso una encuesta que permite recoger información de los hogares en todos

---

<sup>35</sup> Sobre este punto se puede consultar la Sentencia T-1005 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

los municipios del país, la cual concluye con la asignación de un puntaje entre cero (0) y cien (100), gradualidad en la que se ubican a las personas de mayor a menor índice de necesidades insatisfechas. Por lo demás, dependiendo del puntaje que se asigne, el Estado otorga la posibilidad de acceder a auxilios y programas sociales que propenden por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>36</sup>.

Hasta la fecha se han desarrollado cuatro fases de este sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales –la tercera y la cuarta se encuentran actualmente en desarrollo–<sup>37</sup>. Durante la segunda de ellas, si bien se utilizó la misma escala de puntaje de cero (0) a cien (100), el acceso a los diferentes programas se sujetó, además, al nivel en el que se caracterizara al potencial beneficiario. En concreto, se crearon seis niveles para tal propósito, siendo el primero de ellos en el que se encuentra la población con mayores condiciones de vulnerabilidad, y limitando los auxilios del Estado a quienes se encontraran en las tres categorías iniciales. La distribución de niveles y puntaje fue la siguiente: nivel 1, de 0 a 11; nivel 2, de 11,01 a 22; nivel 3, de 22,01 a 43; nivel 4, de 43,01 a 65; nivel 5, de 65,01 a 79; y nivel 6, de 79,01 a 100<sup>38</sup>.

En suma, el puntaje de 12,42 otorgado al señor Villamizar Rincón, como consecuencia de la segunda fase de ejecución del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales correspondía al nivel 2 de pobreza, lo que torna evidente su situación de vulnerabilidad y hace necesario la intervención en este caso del juez de tutela con miras a resolver la disputa por él planteada en torno a su acceso al RUV.

2.4.2.4.4. Por consiguiente, en atención a las razones esgrimidas, esta Sala de Revisión considera que igualmente se satisface el requisito de inmediatez respecto del expediente T-6.697.235, por lo que deberá entrar este Tribunal a examinar de fondo la posible afectación de los derechos invocados.

2.5. En concordancia con lo esbozado hasta el momento, se entiende superado el examen de procedibilidad de todas las acciones de tutela objeto de revisión. En tal virtud, la Sala continuará con la presentación de las consideraciones generales relacionadas con los derechos de la población víctima de la violencia, en particular, sobre la inclusión en el RUV y la garantía del debido proceso, en la expedición de actos administrativos relacionados con dicho registro.

### **III. CONSIDERACIONES GENERALES**

---

<sup>36</sup> Dentro de los programas y asistencias que se brinda a esta población, se destacan los siguientes: Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), subsidios de sostenimiento, exención en el pago de la cuota de compensación militar, entre otros. Para más información, véase: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/Noticias/Puntos-de-corte.aspx>

<sup>37</sup> Documento CONPES Social 55 Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social, aprobado en 2001. Para más información véase: <https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>

<sup>38</sup> Documento CONPES Social 55 Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social, aprobado en 2001. Para más información véase: <https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>

Al tratarse de un asunto de reiteración jurisprudencial, a continuación se expondrán de forma breve los conceptos y reglas más importantes en materia del derecho que asiste a las víctimas del conflicto a ser incluidas en el RUV, y a los estándares exigibles en el marco de las actuaciones para resolver controversias sobre el registro, conforme a la atribución prevista en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.

### **3.1. El concepto de víctima y su condición como sujetos de especial protección constitucional**

3.1.1. Para empezar, es preciso recordar que las víctimas del conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional dadas las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentran. Así lo ha señalado de manera amplia este Tribunal en su jurisprudencia<sup>39</sup>. En efecto, ello supone una obligación en cabeza del Estado de promover actuaciones a favor de dicha población, con miras a materializar el mandato constitucional de igualdad.

3.1.2. En desarrollo de lo anterior, se han creado instrumentos normativos para responder de manera estructural a las necesidades de las víctimas, así como para promover el restablecimiento de sus derechos<sup>40</sup>. Con miras a asegurar la viabilidad de tales medidas, ha sido necesario la determinación del universo de destinatarios o beneficiarios. Actualmente, la Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico vigente para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de la violencia. Concretamente, en el artículo 3 de la precitada ley, se introducen elementos que permiten identificar a los beneficiarios de este estatuto legal. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el concepto de víctima del conflicto armado consagrado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 contiene una definición operativa, esto es, que supone una delimitación de los beneficiarios de dicho estatuto legal<sup>41</sup>. El precepto normativo dispone:

*“Se consideran **víctimas**, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno<sup>[42]</sup>.”*

---

<sup>39</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias SU-T-025 de 2004, C-609 de 2012, T-239 de 2013, C-180 de 2014, T-167 de 2016, T-305 de 2016, T-083 de 2017, SU-648 de 2017 y T-299 de 2018.

<sup>40</sup> Se destacan de manera especial la Ley 387 de 1997 (“por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”); Ley 1448 de 2011 (“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”) y el Decreto 4800 de 2011 (“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”). Cabe anotar que este último acto administrativo fue compilado en el Decreto 1084 de 2015 con el resto de normas del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

<sup>41</sup> Véase, entre otras, las Sentencias C-253A de 2012, C-781 de 2012, T-064 de 2014, T-832 de 2014 y T-478 de 2017.

<sup>42</sup> La expresión “ocurridos a partir del 1 de enero de 1985” fue declarada exequible en la Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. De igual modo, la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” también fue encontrada acorde con el ordenamiento superior en la Sentencia C-781 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

*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<sup>[43]</sup>.*

*De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.*

*La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (...)<sup>44</sup>.*

3.1.3. Así las cosas, las personas que se encuentren en los precitados supuestos serán incluidas por el Estado en una base de datos utilizada como herramienta administrativa para facilitar el reconocimiento y otorgamiento de beneficios y medidas de protección. Para tal efecto, en un primer momento fue creado el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD), como instrumento idóneo para identificar a las víctimas del desplazamiento forzado, el cual era administrado por la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)<sup>45</sup>. Posteriormente, este último fue reemplazado por el Registro Único de Víctimas, para que fuera manejado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)<sup>46</sup>.

3.1.4. Sobre este registro cabe destacar que la inclusión en el mismo no constituye ni otorga la condición de víctima del conflicto, sino que a través de ella se materializa una declaración mediante la cual se hace posible el acceso a

---

<sup>43</sup> De este aparte, la expresión “en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” fue declarada condicionalmente exequible en la Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, “en el entendido de que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero de dicho artículo.”

<sup>44</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>45</sup> “El anteriormente denominado RUPD ha sido definido por esta Corte como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual supone un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no depende el acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención al desplazado interno.” Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>46</sup> Ley 1448 de 2011: “**ARTÍCULO 154. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS.** La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley. // **PARÁGRAFO.** La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá operar los registros de población víctima a su cargo y existentes a la fecha de vigencia de la presente Ley, incluido el Registro Único de Población Desplazada, mientras se logra la interoperabilidad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas garantizando la integridad de los registros actuales de la información.”

políticas y programas estatales<sup>47</sup>. En otras palabras, la condición propia de víctima se obtiene al encontrarse inmerso en alguno de los supuestos fácticos desarrollados por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Así las cosas, tomando en consideración la importancia del RUV como vía para garantizar el restablecimiento de los derechos de esta población afectada, esta Corporación ha determinado que la inscripción en el RUV, para quienes acreditan los supuestos previstos en la ley, es también un derecho fundamental de las personas víctimas del conflicto armado<sup>48</sup>.

### 3.2. De la inclusión en el RUV

Agotada la explicación sobre la finalidad y trascendencia del RUV, se proceden a exponer lineamientos sobre el procedimiento administrativo de inclusión y se hace referencia a algunos de los principios que lo guían.

3.2.1. Este derecho de las víctimas se materializa con el procedimiento administrativo descrito en la ley<sup>49</sup>. A saber, luego de que la UARIV reciba una solicitud de registro por medio del Ministerio Público, debe proceder con la verificación de los hechos victimizantes declarados, a partir de elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan motivar de manera suficiente su decisión de incluir o no al peticionario<sup>50</sup>. Este procedimiento culmina con la expedición de un acto administrativo en el cual se concede o niega el registro.

---

<sup>47</sup> Al respecto, el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1084 de 2015 estipuló que: “(...) 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. (...)”

<sup>48</sup> “(...) esta Corporación ha reconocido la importancia del Registro Único de Víctimas en múltiples pronunciamientos y ha resaltado que la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas. En efecto, la inclusión de una persona en el RUV implica, entre otros beneficios: (i) la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud por el solo hecho de la inclusión en el RUV, en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada; y (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma”. Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>49</sup> Tal procedimiento se encuentra consagrado en los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, y en el título 2 del Decreto 1084 de 2015.

<sup>50</sup> Artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015: “**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

3.2.2. En este sentido, es necesario recordar que la inscripción en el RUV, al tratarse de un procedimiento en ejercicio de la función administrativa, debe estar guiado por los principios y garantías constitucionales consagradas en los artículos 29 y 209 de la Carta Política<sup>51</sup>, referentes al derecho al debido proceso y a los mandatos de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En lo que atañe a este último principio, se debe hacer especial mención al deber de motivación de los actos administrativos, el cual se deriva de su confluencia con la cláusula del Estado Social de Derecho y la garantía del debido proceso<sup>52</sup>. Así las cosas, todos los actos administrativos deben estar motivados por la autoridad que los expide, salvo que la ley disponga expresamente lo contrario, con sujeción a los principios de razonabilidad y proscripción de la arbitrariedad.

Aterrizando esta cuestión al ejercicio de las funciones de la UARIV, como ya se advirtió, la decisión sobre el registro de un potencial beneficiario se debe proferir a través de un acto administrativo. En los artículos 2.2.2.3.15 y 2.2.2.3.16 del Decreto 1084 de 2015 se estipula que dicho acto mediante el cual se conceda o niegue la inclusión en el RUV deberá tener una “*motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión (...)*”<sup>53</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la carga de argumentación requerida para este tipo de actos administrativos supone que la persona afectada pueda conocer las razones por las que se llegó a la decisión, de tal manera que se le brinden elementos de juicio que le permitan controvertirla<sup>54</sup>.

---

*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.”*

<sup>51</sup> “**Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.//Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)” “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

<sup>52</sup> Al respecto, véanse, entre otras, las Sentencias SU-250 de 1998, C-371 de 1999 C-734 de 2000, SU-917 de 2010 y T-991 de 2012.

<sup>53</sup> Decreto 1084 de 2015: “**ARTÍCULO 2.2.2.3.15. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCLUSIÓN EN EL REGISTRO.** El acto administrativo de inclusión deberá contener: // 1. La decisión de inclusión en el Registro Único de Víctimas. // **2. La motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de inclusión,** y // 3. Una mención detallada y suficiente de las rutas para acceder a las medidas de asistencia y reparación contempladas en el presente decreto. // Artículo 2.2.2.3.16. Contenido del acto administrativo de no inclusión en el registro. El acto administrativo de no inclusión deberá contener, como mínimo, lo siguiente: // **1. La motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión,** y // 2. Los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.” (Negrilla fuera del original)

<sup>54</sup> Sentencia T-991 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

En diferentes oportunidades, la Corte ha conocido sobre casos en los cuales las resoluciones expedidas por la UARIV para definir sobre la inclusión o no en el RUV carecían de fundamentación suficiente. En esa medida, se consideró que ello suponía una vulneración del derecho al debido proceso de los accionantes, y del mandato de publicidad que rige a la administración pública, por lo que se ordenó a la entidad demandada proferir una nueva decisión bajo los citados parámetros constitucionales<sup>55</sup>.

3.2.3. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha establecido una serie de exigencias que deben orientar el actuar del funcionario que evalúa la petición de la víctima del conflicto, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- a. Para obtener la inscripción en el RUV solo se podrá exigir al peticionario el cumplimiento de los requisitos contemplados expresamente en la ley, so pena de someterlos a cargas desproporcionadas que amenacen o vulneren sus derechos<sup>56</sup>.
- b. Las declaraciones y las pruebas que aporte el solicitante están amparadas por una presunción de veracidad, salvo que la autoridad logre acreditar lo contrario. Ello se fundamenta en el principio de la buena fe (CP art. 83). Bajo este entendido, se configura una inversión de la carga de la prueba que opera en favor de las víctimas<sup>57</sup>.
- c. La interpretación que se realice de los requisitos legales deberá ser flexible, de tal manera que para llegar a la certeza sobre la ocurrencia de los hechos no se podrá exigir un tipo de prueba específica o de tarifa legal. Es decir, la acreditación de las circunstancias fácticas podrá darse de

---

<sup>55</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-991 de 2012, T-064 de 2014, T-364 de 2015, T-301 de 2017, T-227 de 2018 y T-299 de 2018.

<sup>56</sup>Sobre el particular, se pueden consultar Sentencias T-1094 de 2004, T-112 de 2015, T-478 de 2017 y T-488 de 2017. En relación con la solicitud de registro, las normas aplicables son: **Decreto 1084 de 2015**, “**ARTÍCULO 2.2.2.3.7. CONTENIDO MÍNIMO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO.** Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información: // 1. Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas. En caso que el declarante no disponga de los números de identificación, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información, sin que esto genere dificultades en el trámite de su solicitud. // 2. Información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad si la hay y la conoce, raza y etnia. // 3. Firma del funcionario de la entidad que recibe la solicitud de registro. // 4. Huella dactilar de la persona que solicita el registro. // 5. Firma de la persona que solicita el registro. En los casos que la persona manifieste no poder o no saber firmar se tomará como válida la huella dactilar. // 6. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos, por lo menos de manera sucinta, teniendo en cuenta el tiempo en el que ocurrió la violación, y la situación de vulnerabilidad de la víctima. // 7. Datos de contacto de la persona que solicita el registro. // 8. Información del parentesco con la víctima de conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. // **PARÁGRAFO.** Cuando el solicitante carezca de identificación es obligación del servidor público orientarlo para que adelante el trámite correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil.”

<sup>57</sup> “**LEY 1448 DE 2011. ARTÍCULO 5° EL ESTADO PRESUMIRÁ LA BUENA FE DE LAS VÍCTIMAS DE QUE TRATA LA PRESENTE LEY. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.** // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley.” (Negrilla y énfasis propio). Véase, también, la Sentencia T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

manera sumaria, incluso, a partir de indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por cierto lo declarado por el solicitante<sup>58</sup>.

- d. La evaluación debe tener en cuenta el contexto de violencia y las condiciones particulares de cada caso, con arreglo al deber de interpretación *pro homine* y al principio de favorabilidad<sup>59</sup>.

3.3. En suma, se tiene que las víctimas, como sujetos de especial protección constitucional, deben ser protegidos por el Estado. En ejercicio de esta obligación se expidió la Ley 1448 de 2011, en la cual se delimitan los beneficiarios de los programas y medidas de protección creados en favor de las personas afectadas por la violencia en el país. Así las cosas, son víctimas: (i) quienes hayan sufrido un daño como consecuencia del conflicto armado interno, a partir del 1º de enero de 1985, por motivo de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas al DIDH<sup>60</sup>; (ii) los familiares de las víctimas directas, esto es, de los sujetos mencionados en el ordinal anterior, en los grados determinados por el art. 3 de la Ley 1448 de 2011, previamente transcrita y (iii) quienes hayan sufrido un daño al asistir a una víctima en peligro o con el fin de prevenir la victimización de otra persona. De conformidad con la misma ley, la condición de víctima se adquiere independientemente de que se individualice o condene al autor del punible.

De igual modo, se destaca que la inclusión en el RUV, para quienes acreditan las condiciones ya descritas y consagradas en la ley, es un derecho fundamental de las víctimas, sin que tal registro tenga la condición de ser constitutivo sino meramente declarativo. En relación con el procedimiento para ser incluido en el RUV, dada su naturaleza administrativa, se tiene que el mismo se sujeta a los principios constitucionales y legales del debido proceso y de la función pública. En este sentido, los actos administrativos que la UARIV adopta deben estar suficientemente motivados, esto es, que le permitan al interesado contar con elementos de juicio para controvertir la decisión. Por último, el actuar de los funcionarios públicos al momento de la valoración debe estar guiado, entre otras, por las siguientes reglas<sup>61</sup>: (i) no se podrá exigir documentación adicional a la estrictamente requerida para adoptar una decisión; (ii) la carga de la prueba está en cabeza de la UARIV; (iii) es suficiente una acreditación sumaria de las circunstancias victimizantes para conceder la inclusión; y (iv) se deberá tomar en consideración el contexto de violencia de acuerdo con la aplicación de los principios *pro homine* y de favorabilidad.

---

<sup>58</sup> Sentencia T-488 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>59</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-290 de 2016, T-478 de 2017, T-488 de 2017 y T-274 de 2018.

<sup>60</sup> La jurisprudencia ha entendido en un sentido amplio el concepto de víctima del conflicto armado interno, ya que cobija a diferentes tipos de situaciones y escenarios ocurridos en el marco de la confrontación, sin que sea indispensable, *per se*, la acreditación de una relación de causalidad directa imputable a los actores del conflicto, al valorar los escenarios de contexto. Véanse, entre otras, las Sentencias C-781 de 2012, C-280 de 2013, T-834 de 2014 y T-163 de 2017.

<sup>61</sup> En el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015 se señala que: “**De la valoración.** La valoración es el proceso de verificación con fundamento en la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adopta una decisión en el sentido de otorgar o denegar la inclusión en el Registro Único de Víctimas. // En todo caso, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba.”

## IV. EXAMEN DE LOS CASOS EN CONCRETO

A continuación, la Sala abordará el examen de cada uno de los casos concretos que superaron el examen de procedencia, para lo cual se realizará inicialmente un breve relato de los antecedentes y de ahí se procederá con el análisis fondo.

### 4.1. Expediente 6.697.235

4.1.1. Como se mencionó con anterioridad, al abordar el estudio del principio de inmediatez, el 13 de septiembre de 2010, el señor Ángel Miro Villamizar Rincón rindió declaración ante la Personería Municipal de Saravena (Arauca). Durante tal diligencia, afirmó que el 25 de agosto del año en cita se había visto obligado a abandonar el municipio de San José del Guaviare dadas las circunstancias de inseguridad vividas en el sector y a las amenazas indeterminadas que se habían generado en contra de la población. En tal virtud, solicitó ser incluido en el RUPD como víctima de desplazamiento forzado.

Como resultado de lo anterior, el 28 de septiembre de 2010, Acción Social expidió la Resolución No. 810011095<sup>62</sup>, a través de la cual negó su inscripción con fundamento en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000<sup>63</sup>, al considerar que en la declaración realizada los hechos expuestos no tenían como destinatario directo al actor. Frente a esta decisión no se interpuso recurso alguno.

Más adelante, en septiembre de 2017, el señor Villamizar Rincón presentó una petición ante la UARIV con el fin de “*conocer su estado en el Registro Único de Víctimas*”, tal requerimiento fue resuelto el día 15 del mes y año en cita, en el sentido de señalar que el actor se encontraba “*registrado con estado NO INCLUIDO desde el 28 de septiembre de 2010 por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO*”.

4.1.2. Con ocasión de esta última respuesta, en ejercicio de la acción de tutela, el accionante presentó demanda en amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al debido proceso y al reconocimiento como víctima del conflicto armado interno, los cuales consideró vulnerados por la entidad accionada, como consecuencia de su decisión de no incluirlo en el RUV, pese a tener la condición de desplazado. Por consiguiente, pidió que se ordenara a la UARIV proceder a la inscripción requerida.

---

<sup>62</sup> “Por la cual se decide sobre una inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social-.” (Folio 6 del cuaderno 1).

<sup>63</sup> El artículo 11 del precitado decreto dispone que: “**De la no inscripción.** La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: // (...) 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997(...)”. A su vez, esta última disposición consagra que: “**Del desplazado.** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: // 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.”

4.1.3. En escrito del 15 de septiembre de 2017, la Dirección de Registro y Gestión de la UARIV señaló que en el caso se presenta una carencia actual de objeto, pues ya se dio respuesta a la petición radicada por la parte actora. En relación con el fondo de la cuestión, explicó que la información otorgada al accionante se encuentra en la Resolución No. 810011095 del 28 de septiembre de 2010<sup>64</sup>, la cual está en firme y no fue controvertida por ninguna vía ni administrativa ni judicial.

4.1.4. En el expediente se encuentran las siguientes pruebas relevantes: (i) copia de la mencionada Resolución No. 810011095, a través de la cual Acción Social decidió no incluir al señor Ángel Miro Villamizar Rincón en el RUPD, al considerar que no fue objeto directo del hecho victimizante<sup>65</sup>; y (ii) copia de la respuesta proferida el 15 de septiembre de 2017 por la UARIV, en la que se le informó al actor que en el año 2010 se había decidido su no inclusión en el RUPD<sup>66</sup>.

4.1.5. En sede de tutela, en sentencia del 20 de noviembre de 2017 de primera instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Saravena (Arauca) resolvió tutelar los derechos a la dignidad humana, a la igualdad y al debido proceso del señor Villamizar Rincón. En este sentido, ordenó a la UARIV que dentro de las 48 horas siguientes al fallo (i) se reconociera el hecho victimizante sufrido por el actor, y (ii) se procediera con su inscripción en el RUV, así como la de su grupo familiar. Para justificar la decisión adoptada, en primer lugar, indicó que la acción de amparo es el medio idóneo para solicitar la inscripción en el RUV de las víctimas del conflicto armado, sin que sea posible exigirles a los demandantes el agotamiento previo de recursos ordinarios, en atención a la situación de vulnerabilidad manifiesta en la que se encuentran. En segundo lugar, al abordar el asunto de fondo, señaló que la entidad accionada no había desplegado la actividad investigativa suficiente para determinar si en el caso concreto el hecho expuesto en la declaración tenía relación con el conflicto armado, por lo que se desconocieron los principios de buena fe, favorabilidad y veracidad que rigen el proceso administrativo de definición de la condición de víctima. Ante este panorama, el *a-quo* explicó que en este caso no existían elementos suficientes de juicio para concluir que el hecho relatado por el actor no aconteció en el marco del conflicto, sobre todo cuando el desplazamiento tuvo lugar en una zona con presencia de grupos al margen de la ley, por lo que debían tenerse como ciertas las afirmaciones realizadas por el accionante.

4.1.6. En escrito del 22 de noviembre de 2017, la UARIV impugnó el fallo del *a-quo*, solicitando la revocatoria del amparo concedido. En su criterio, no podía el juez de tutela desconocer la existencia de un acto administrativo que negó la inscripción en el registro y que se encontraba en firme, cuya expedición se realizó previo agotamiento de una actuación administrativa en la que se observó el debido proceso.

---

<sup>64</sup> “Por la cual se decide sobre una inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social-.” (Folio 6 del cuaderno 1).

<sup>65</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>66</sup> Folio 5 del cuaderno 1.

4.1.7. En sentencia del 22 de enero de 2018 de segunda instancia, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo invocado. Al respecto, el *ad quem* estimó que la decisión adoptada por Acción Social en la Resolución del 28 de septiembre de 2010 no es irrazonable, ya que de los hechos narrados “*no se puede concluir válidamente que haya habido alguna amenaza o coacción directa o indirecta contra el actor que motivara el alegado desplazamiento forzado*”<sup>67</sup>. Por consiguiente, en concordancia con la Sentencia T-076 de 2013<sup>68</sup>, cabía concluir que el actor no se encontraba en situación de desplazamiento pues, en su declaración, se detectó una “*ficción relevante*”<sup>69</sup>.

4.1.8. El 26 de junio de 2018, en sede de revisión, se recibió un escrito de la UARIV, en donde se realizó un recuento de las circunstancias vinculadas con esta controversia, conforme a lo que se ha resumido en esta sentencia.

4.1.9. Visto lo anterior, en el asunto *sub-judice*, la Sala observa que la decisión de Acción Social en su momento resultó desproporcionada y afectó los derechos fundamentales del accionante a la dignidad humana y al debido proceso, pues negó su inclusión en el registro con base en la circunstancia de que los sucesos expuestos en la declaración no lo tuvieron como destinatario directo del hecho victimizante, omitiendo tener en cuenta el criterio de valoración del contexto de violencia y las diversas consecuencias que éste puede generar en las personas, cuya aplicación se impone, como se expuso en las consideraciones generales de este fallo, en virtud de los principios *pro homine* y de favorabilidad.

Así las cosas, el hecho de que el señor Villamizar Rincón no hubiere recibido una amenaza de muerte en su persona o respecto de alguno de los integrantes de su grupo familiar, no permite concluir que no haya sido víctima de un daño directo en el marco del conflicto armado interno. Por el contrario, la Sala estima que los contextos de violencia en zonas rurales dan lugar a escenarios de temor constantes que impiden que la población desarrolle su vida de manera natural, es decir, ante el riesgo latente de que ellos o sus seres queridos puedan ser asesinados o lesionados si no cumplen con las exigencias impuestas por los grupos armados al margen de la ley con influencia en la zona, es razonable que las personas vivan bajo un temor constante y vean amedrentadas sus libertades. Por ello, el Estado no puede desconocer este tipo de realidades como detonantes de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado.

Esta circunstancia adquiere mayor relevancia cuando las personas involucradas

---

<sup>67</sup> Folio 11 del cuaderno 2. Sobre la declaración del actor se precisó: “*Téngase en cuenta que el actor en su declaración sólo refiere que oyó comentar que las personas debían pertenecerse a algún grupo para que no los matara, sin indicar quién hizo los comentarios ni a qué grupos se referían ni cuál fue el contexto en que se realizaron, y sin que de ello pudiera inferirse razonablemente que implicaran una amenaza directa o indirecta contra el actor o su grupo familiar. Se trató, entonces, de una ficción referida al hecho mismo en el que se dice fundar el desplazamiento forzado.*”

<sup>68</sup> M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>69</sup> En la sentencia en cita se explicó que: “*(...) las imprecisiones, contradicciones o ficciones detectadas en la declaración sólo son relevantes si de ellas es posible deducir, con certeza, que la persona no se encuentra en situación de desplazamiento forzado. En los casos restantes, el funcionario debe limitarse a advertirle a la persona sobre las eventuales consecuencias que contrae faltar a la verdad y tomar nota de las razones que obligaron a la persona declarante a incurrir en esta conducta.*”

en tales contextos sufren otras situaciones de vulnerabilidad, como lo es la pobreza, condición en la que se encuentra el señor Villamizar Rincón al haber sido calificado con un puntaje del 12,42 en el SISBEN. Así las cosas, a diferencia de lo resuelto por el juez de tutela de segunda instancia, la Sala considera que las razones para negar la inclusión en el RUV dadas por Acción Social en la Resolución No. 810011095 del 28 de septiembre de 2010, carecen de fundamento suficiente y desconocen una realidad del conflicto armado.

Por consiguiente, se dejará sin efectos dicha resolución y se ordenará a la UARIV (como entidad que asumió las funciones de Acción Social) que realice nuevamente una valoración de la declaración presentada por el señor Villamizar Rincón, teniendo en cuenta el contexto de violencia que fue invocado y las diversas consecuencias que él puede generar, con miras a decidir sobre su inclusión en el RUV, de conformidad con los principios de favorabilidad y *pro homine*, buscando la interpretación que más garantice su dignidad humana.

4.1.10. En este orden de ideas, se procederá a revocar la sentencia de segunda instancia proferida el 22 de enero de 2018 por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Arauca, en el cual se negó el amparo invocado y, en su lugar, se confirmará el fallo de primera instancia adoptado el 20 de noviembre de 2017 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Saravena (Arauca), en el que se tuteló los derechos fundamentales del señor Villamizar Rincón a la dignidad humana y al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

## **4.2. Expediente T-6.779.911**

4.2.1. El 11 de julio de 2016, la señora Yamilet Salazar Quiñones rindió declaración ante la Personería Municipal de Cali (Valle del Cauca), en la que afirmó que el 2 de julio del año en cita se había visto obligada a abandonar el municipio de Tumaco, pues cerca de un mes atrás fue víctima de un ataque con arma de fuego, en el que ella resultó herida y su hermana muerta<sup>70</sup>. Por virtud de lo anterior, solicitó la inclusión en el RUV por los siguientes hechos victimizantes: acto terrorista, atentado, combates, enfrentamientos, lesiones personales físicas, hostigamientos, desplazamiento forzado y amenaza<sup>71</sup>.

Como resultado de dicha declaración, la UARIV expidió la Resolución 2016-202701 del 24 de octubre de 2016<sup>72</sup>. En este acto administrativo, (i) se decidió inscribir a la peticionaria junto con su núcleo familiar en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, al verificar que las circunstancias de tiempo, modo y lugar se enmarcaban en los requisitos constitucionales y legales exigidos para el efecto; (ii) se puso de presente que la señora Salazar Quiñones

---

<sup>70</sup> Se transcribe el relato de la accionante, según cita realizada por la UARIV en la Resolución 2016-202701 del 24 de octubre de 2016, sobre las circunstancias fácticas acaecidas: “(...) el 09 de junio de 2016, mi hermana y yo veníamos de dejar a nuestros hijos en el colegio cuando veníamos para la casa en la moto le disparan a mi hermana [y] caímos a un hueco, no sé cómo salí corriendo pasé por una alambrada para refugiarme en el monte. Un vecino fue el que me socorrió.” Luego, en cuanto a las amenazas, se señala que fueron conocidas “por medio de un mensaje de texto que le llegaba a mi hermana diciéndole ya sabemos dónde están las ratas, lo vemos, lo matamos, refiriéndose a mi sobrino.” Folio 21 del cuaderno 2.

<sup>71</sup> Folio 19 del cuaderno 2.

<sup>72</sup> “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9. del Decreto 1084 de 2015”. Folios 19 a 24 del cuaderno principal.

ya había sido reconocida en el RUPD, con ocasión de un hecho acaecido el 25 de septiembre de 2009, y que se encontraba “*bajo el estado de INCLUSIÓN*”, sin que ello generara contradicción alguna con lo analizado en esta oportunidad; (iii) se resolvió negar la inscripción por los hechos victimizantes de amenaza, acto terrorista y lesiones personales físicas, al considerar que de “*los elementos aportados por [la] declarante se puede establecer que estos no son suficientes para determinar y concluir, al menos de manera sumaria (art.156. Ley 1448), que el hecho victimizante de Amenaza, Acto Terrorista y Lesiones personales físicas, acaeció tal y como fue expuesto por la deponente en la narración de los hechos, en este orden se puede establecer que los elementos jurídico y técnicos no son suficientes para que evaluar que los hechos victimizantes se configuren dentro de los parámetros de la Ley 1448 (...)*”<sup>73</sup>; y finalmente, (iv) no se realizó ningún pronunciamiento respecto de los otros hechos mencionados por la actora en su declaración.

Al abordar de manera particular, el examen de los hechos de amenaza, acto terrorista y lesiones personales físicas, se expuso por la UARIV lo siguiente. Frente a las amenazas, dicha entidad señaló que éstas no habían ocurrido, puesto que la accionante no había tenido una afectación directa, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>74</sup>. En lo atinente al acto terrorista, observó que no era posible reconocerlo, por cuanto “*dentro del expediente es inexistente la documentación que certifi[que] y/o apor[te] información que permita identificar si hubo lesiones personales y/o daños a bienes muebles e inmuebles*”, aunado a que los hechos alegados no se enmarcan en los supuestos establecidos por la Convención General sobre el Terrorismo Internacional<sup>75</sup>. Finalmente, respecto a las lesiones personales físicas, se indicó que la tutelante no demostró haber sufrido “*una situación desfavorable para la época de la ocurrencia de los hechos.*”<sup>76</sup>

Ante la inconformidad con la decisión expuesta, el 6 de abril de 2017 la señora Salazar Quiñones solicitó la revocatoria directa de la precitada resolución, al estimar que no se realizó una valoración probatoria adecuada. Tal requerimiento fue resuelto por la UARIV, a través de la Resolución 2017-49284 del 12 de septiembre del año en cita<sup>77</sup>, en la que se decidió no acceder a lo pretendido y confirmar la no inclusión de la peticionaria en el RUV, por los hechos

---

<sup>73</sup> Folio 23 del cuaderno 2.

<sup>74</sup> “**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. (...)”

<sup>75</sup> De acuerdo con la cita de la resolución, se precisa que las siguientes son definiciones del hecho relacionado con actos de terrorismo: “(...) Comete delito en el sentido de la presente Convención quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio cause: a) la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; b) daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medio ambiente; o c) daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes mencionados a que se hace referencia en el apartado precedentes, cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acto es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo (...)”. Folio 22 del cuaderno 2.

<sup>76</sup> Folio 22 del cuaderno 2.

<sup>77</sup> “Por medio de la cual se resuelve la solicitud de Revocatoria Directa de la Resolución No. 2016-202701 de 24 de octubre de 2016 contentiva de la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas” Folios 42 a 44 del cuaderno 2.

victimizantes de acto terrorista, amenaza y lesiones personales físicas. Para ello, la entidad demandada argumentó que la situación planteada por la accionante no se encuadraba en ninguna de las causales de revocatoria consagradas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011<sup>78</sup>.

4.2.2. Con ocasión de esta decisión, la señora Salazar Quiñones interpuso acción de tutela, en la que demanda el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al debido proceso y al reconocimiento como víctima del conflicto armado interno, los cuales consideró vulnerados por la UARIV, a partir de la decisión de no incluirla en el RUV. Por consiguiente, solicitó que se ordenara a la entidad accionada proceder a su inscripción, por los hechos victimizantes de amenaza, acto terrorista y lesiones personales.

Como fundamento de la acción, la actora señaló que la UARIV desconoció documentación que había sido allegada, en la cual se acreditaban los supuestos necesarios para declarar su inscripción en el RUV por amenaza, acto terrorista y lesiones personales. En concreto, relató lo siguiente:

*“Todo comenzó el 9 de junio de 2016, siendo las 7:30 de la mañana estaba dejando a mi hija [xxx] en el colegio [xxx], cuando venía de retorno en la moto con mi hermana para la casa, se acercaron dos sujetos vestidos de civil, empezaron a dispararnos por atrás, en esas un proyectil me atravesó el pecho y a mi hermana le pegaron 4 tiros, ocasionando la colisión del vehículo, fuimos a dar a un hueco, yo salí corriendo, pero mi hermana ya se encontraba muerta, en ese monte más adelante me encontré a un vecino que me auxilió y me ayudó a salir de allí hacia la casa. // En ese entonces como el Hospital de San Andrés de Tumaco se encontraba en paro, mi cuñado me llevó hasta el Hospital de Ricaurte (Nariño), donde me brindaron atención en salud y luego me trasladaron a la IPS Gestionar Bienestar Tuquerres Hospital donde estuve internada 4 días. // En relación con los mencionados hechos, mi hermano RODRIGO SALAZAR puso denuncia ante la Fiscalía ya que por estar averiguando lo sucedido, lo amenazaron de muerte (...). // El 2 de julio de 2016 tomé la determinación de salir desplazada hasta el municipio de Santiago de Cali con mi hija ya que no podía regresar hasta Tumaco por todo lo que había sucedido y corríamos mucho riesgo para nuestra integridad.”*

4.2.3. El 9 de noviembre de 2017, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV solicitó negar el recurso de amparo. Al respecto, explicó que en el asunto bajo examen no se presentó vulneración alguna de los derechos de la peticionaria, toda vez que la decisión se profirió bajo los estrictos términos del procedimiento establecido en el marco normativo vigente<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> “**ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: // 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. // 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. // 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

<sup>79</sup> Folios 35 a 45 del cuaderno 2. Además, expuso razones vinculadas con la subsidiaridad de la acción, cuyo resumen se omite, toda vez que se encontró que la acción de tutela satisface dicho requisito.

4.2.4. Como pruebas relevantes constan en el expediente las siguientes: (i) copia del Formato Único de Noticia Criminal de la Fiscalía General de la Nación con fecha del 28 de junio de 2016, en la que consta que el señor Rodrigo Salazar Quiñones (hermano de la accionante) denunció haber recibido amenazas en el municipio de Tumaco el día 25 del mes y año en cita, agregando que una de sus hermanas fue asesinada en un atentado y la otra (la señora Yamilet Salazar Quiñones) fue herida durante los mismos hechos<sup>80</sup>; (ii) copia de la solicitud de medida de protección requerida el 28 de junio de 2016 por la Fiscalía General de la Nación a la Estación de Policía del municipio de Pasto, con el fin de garantizar la seguridad del señor Salazar Quiñones<sup>81</sup>; (iii) una certificación médica de epicrisis de la señora Yamilet Salazar Quiñones, en la cual se acredita que fue atendida en la IPS Gestionar Bienestar Tuquerres Hospital, por haber recibido disparos con arma de fuego que le generaron heridas en el hemitórax, luego de ser remitida de urgencia desde el municipio de Ricaurte (fecha de ingreso: 09/06/2016 - fecha de egreso: 12/06/2016)<sup>82</sup>; y, finalmente, (iv) copia de una historia clínica de la señora Yamilet Salazar Quiñones con fecha del 1º de julio de 2016, en la que se advierte que fue atendida por cita de control, con ocasión de la herida con arma de fuego, en el mismo centro médico previamente mencionado<sup>83</sup>.

También se adjuntan al expediente copias de los siguientes actos: (v) Resolución 2016-202701 del 24 de octubre de 2016, mediante la cual se dispone la inclusión de la señora Yamilet Salazar Quiñones en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y se niega por los conceptos de acto terrorista, amenaza, y lesiones personales<sup>84</sup>; y (vi) la Resolución 2017-49284 del 12 de septiembre de 2017, en la que se resuelve no revocar el acto administrativo descrito en el numeral anterior<sup>85</sup>.

4.2.5. En sede de tutela, en sentencia del 15 de noviembre de 2017 de primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali (Valle del Cauca) declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que la discusión planteada es de competencia de la jurisdicción contenciosa y no de la constitucional. Además, agregó que la peticionaria tuvo la posibilidad agotar otros medios de defensa y que no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable.

4.2.6. En escrito del 6 de febrero de 2018, la tutelante impugnó el fallo del *a quo*, en el sentido de señalar que el juzgado había ignorado las pruebas aportadas al proceso, para demostrar la ocurrencia de los hechos denunciados en el contexto del conflicto armado. A lo anterior agregó que la decisión

---

<sup>80</sup> Folios 8 a 11 del cuaderno 2. En la declaración rendida por el hermano de la accionante, se tiene que éste es un líder social indígena que viene siendo amenazado desde el año 2012 por integrantes de un grupo armado ilegal, quien cuenta con esquema de seguridad por parte de la Unidad Nacional de Protección. Esta denuncia tuvo lugar, ya que el 25 de junio de 2016, se le acercaron dos personas en una moto y lo amenazaron de muerte, si no dejaba de investigar sobre la muerte de su hermana.

<sup>81</sup> Folios 12 a 14 del cuaderno 2.

<sup>82</sup> Folios 15 a 16 del cuaderno 2.

<sup>83</sup> Folios 17 a 18 del cuaderno 2.

<sup>84</sup> Folios 19 a 24 del cuaderno 2.

<sup>85</sup> Folios 41 a 45 del cuaderno 2.

adoptada desconocía la reiterada jurisprudencia constitucional que le otorga a la acción de tutela el carácter de medio ideoneo para defender los derechos de las víctimas<sup>86</sup>.

4.2.7. En providencia del 28 de febrero de 2018 de segunda instancia, la Sala Segunda del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó el amparo invocado. En primer lugar, el *ad quem* estimó que el juez de instancia erró al considerar que la acción de tutela no resultaba procedente para defender los derechos de la actora, dada su condición de víctima del conflicto armado. En segundo lugar, al abordar el fondo del asunto, consideró que la decisión adoptada por la UARIV no era irrazonable, toda vez que a la luz de los hechos narrados y de las pruebas aportadas al proceso, solo fue posible determinar que la accionante y su familia fueron víctimas de desplazamiento forzoso y no de los otros hechos victimizantes denunciados. En consecuencia, se concluyó que la decisión cuestionada fue ajustada a derecho.

4.2.8 El 4 de octubre de 2018, en el trámite de revisión, se recibió un documento remitido por la UARIV, en el que afirma que los hechos invocados por la accionante no tienen una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, por lo que no resulta procedente su inclusión en el RUV. En particular, se manifestó que:

*“Frente al hecho de atentado: no se logró evidenciar que haya sobrevenido de un actuar masivo de grupos al margen de la ley. // Frente al hecho de la amenaza: no se demostró que la peticionaria haya sido afectada directamente, pues en la narración de los hechos contenidos en la declaratoria manifiesta que las amenazas estaba dirigidas a su hermana y sobrino. De allí que este hecho, al ser directo, se reconoce a quien lo padeció, situación que no ocurre en el presente caso. // Frente a lesiones personales: al no demostrarse que el mismo viene del atentado terrorista producto de grupos que actuaban en torno al conflicto armado, no tiene lugar su reconocimiento.”<sup>87</sup>*

4.2.9. Visto lo anterior, en el asunto *sub-judice*, conforme se reseñó en las consideraciones generales de esta providencia, es obligación de la UARIV motivar de manera suficiente el acto administrativo en el que se decide sobre el registro, lo que implica acreditar que lo declarado por el peticionario no aconteció, que no cumple con los requisitos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 (sobre la definición de víctima), o que los elementos probatorios allegados no son suficientes para demostrar las circunstancias que fueron relatadas.

Bajo este escenario, la Sala encuentra que la explicación dada por la UARIV en las Resoluciones 2016-202701 del 24 de octubre de 2016 y 2017-49284 del 12 de septiembre de 2017, no cumple con los estándares previamente mencionados de la jurisprudencia constitucional. Al respecto, inicialmente cabe señalar que la entidad demandada indicó que lo aportado por la accionante no permitía

---

<sup>86</sup> Folios 62 a 69 del cuaderno 2.

<sup>87</sup> Folio 58 del cuaderno principal del expediente T-6.697.235.

concluir que los hechos acontecieron en los términos en que fueron relatados, sin entrar a precisar las razones por las cuales tal circunstancia era así, y sin valorar los indicios que se desprenden del material probatorio, desconociendo, además, que la carga de la prueba se encuentra a su cargo.

En este orden de ideas, la Sala observa que, en lo atinente a la amenaza, la razón dada por la UARIV es que no se había presentado una afectación directa. No obstante, de plano y si explicación alguna, se descartó el hecho de que, al parecer, la familia ha venido siendo amenazada por un grupo armado ilegal, tal como se deriva de la noticia criminal señalada en el numeral 4.2.4 de esta providencia<sup>88</sup>, circunstancia de tal envergadura, que se hizo necesario otorgarle a su hermano una medida de protección<sup>89</sup>.

Por otra parte, frente a los hechos de acto terrorista y lesiones personales físicas, aparentemente se omitieron documentos en los que se acredita que la actora sufrió daños en el ataque que la obligó a desplazarse del municipio de Tumaco. En este punto, se resalta la historia médica en la cual consta que la señora Salazar Quiñones recibió disparos en el torax con arma de fuego, en fechas que corresponden con el presunto ataque<sup>90</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala observa que existen indicios que, al no haber sido apreciados, ni controvertidos por la UARIV, justifican una nueva valoración dirigida a la inclusión en el RUV, respecto de los otros delitos declarados por la señora Yamilet Salazar Quiñones. En efecto, para la Corte, la motivación de los actos administrativos precitados y que son cuestionados en sede de tutela, fue insuficiente y omitió, sin que se haya expuesto razón alguna, el material probatorio conducente a demostrar los hechos victimizantes.

A ojos de la Corte, en las actuaciones de la UARIV no se brindaron razones suficientes sobre la no inclusión de la tutelante en el RUV, ya que (i) no se hizo referencia a la valoración de las pruebas mencionadas previamente para decidir sobre el registro respecto de los hechos de amenaza, acto terrorista y lesiones personales, y (ii) se omitió totalmente una manifestación en relación con otros hechos victimizantes que fueron declarados por la actora, en concreto, los de atentado, combates, enfrentamientos y hostigamientos.

De igual manera, se estima que la supuesta re-evaluación que la UARIV adelantó frente a este caso, a partir de la interposición de la acción de tutela, presenta algunas inconsistencias respecto de la valoración inicial (la realizada en el marco de las Resoluciones 2016-202701 del 24 de octubre de 2016 y 2017-49284 del 12 de septiembre de 2017), y por ende, carece de sustento suficiente.

En efecto, una de las inconsistencias que se evidencia tiene que ver con que en el documento allegado en sede de revisión, se dispone que la decisión de no incluir en el RUV a la señora Salazar Quiñones, se deriva de que los hechos invocados por la peticionaria no tienen relación cercana con el conflicto

---

<sup>88</sup> Folios 8 a 11 del cuaderno 2.

<sup>89</sup> Folios 12 al 14 del cuaderno 2.

<sup>90</sup> Folios 15 a 18 del cuaderno 2.

armado, siendo que ello no fue un argumento presentado en las Resoluciones 2016-202701 y 2017-49284. Adicionalmente, en el escrito que fue enviado a la Corte, la UARIV no menciona el hecho victimizante de acto terrorista, que había sido desarrollado en el proceso administrativo original, pues lo reemplaza por el de atentado. A lo cual se agrega que al referir a esta última conducta, la UARIV arguye que no procede su registro en tanto que “*no se logró evidenciar que haya sobrevenido de un actuar masivo de grupos al margen de la ley*”<sup>91</sup>, cuando en las evidencias aportadas por la accionante, se tiene la versión rendida por su hermano ante la Fiscalía, en la que manifiesta que desde hace varios años ha venido siendo amenazado por una estructura ilegal, quienes asesinaron igualmente a su otra hermana.

En consecuencia, la falta de una argumentación suficiente, llevan a la Sala a concluir que es necesario que la UARIV realice una nueva valoración sobre la declaración de la señora Yamilet Salazar Quiñones, en la que se debe pronunciar de manera específica sobre los elementos de juicio que fueron mencionados en esta providencia, incluyendo una decisión de fondo respecto de todos los hechos victimizantes y sin incurrir en inconsistencias, atendiendo a los principios *pro homine* y de favorabilidad expuestos por esta Corporación. Por lo anterior, salvo en lo que atañe a la inscripción por el desplazamiento forzado, se dejarán sin efectos las Resoluciones 2016-202701 del 24 de octubre de 2016 y 2017-49284 del 12 de septiembre de 2017.

4.2.10. Así las cosas, se procederán a revocar los fallos de primera y segunda instancia proferidos el 15 de noviembre de 2017 y el 28 de febrero de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali y por la Sala Segunda del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, respectivamente. Y, en su lugar, se concede el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana y al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

### **4.3. Expediente T-6.785.997**

4.3.1. El 1º de septiembre de 2015, el señor Juan Nemesio Mena Mosquera rindió declaración ante la Defensoría del Pueblo de Cali, en la que puso de presente que ha sido objeto de desplazamiento forzado en dos ocasiones en los años 2006 y 2015, como consecuencia de amenazas contra su vida por parte de grupos armados. En tal alegato, relató de la siguiente manera lo ocurrido:

(i) El 26 de enero de 2006, cuando residía en el municipio de Condoto (Chocó), “*(...) llegaron 4 señores a decirnos que nosotros no podíamos laborar allí porque esas tierras ya eran de ellos, mi hermano dijo que la propiedad era de mis padres y nos dijeron que nos fuéramos o nos mataban, él dijo que no nos íbamos y uno de ellos apuntó con la escopeta a mi hermana, yo al ver esto me metí en la mitad y recibí un impacto de bala al lado derecho del pecho (...) después de esto nos desplazamos definitivamente, yo hacia Cali (...)*”<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Folio 58 del cuaderno principal del expediente T-6.697.235.

<sup>92</sup> Folio 24 del cuaderno 2. Cita tomada textualmente de lo transcrito en la Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015 “*por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015*”.

(ii) El 30 de abril de 2015, cuando ya había regresado al municipio de Condoto (Chocó), “(...) llegaron a la casa de mi hermana 2 hombres en moto a decir que me tenía que ir del municipio que yo no era bien llegado, que no fuera a la finca pues eso no era mío, ante esto, mi hermana me colaboró con el pasaje y me desplazé de nuevo a Cali. (...)”<sup>93</sup>.

Por las circunstancias fácticas anteriormente narradas, requirió ser incluido en el RUV como víctima del conflicto armado de conformidad con los siguientes hechos victimizantes: lesiones personales físicas, amenaza, desplazamiento forzado, abandono o despojo forzado de bienes muebles<sup>94</sup>. De igual manera, advirtió que, en el 2006, no había declarado los hechos, pues en la oficina de Cali en la que lo atendieron le dijeron que “(...) porque el SISBEN era de nivel 3 no [lo] aceptarían como desplazado (...)”<sup>95</sup>.

Atendiendo a tal requerimiento, la UARIV expidió la Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015<sup>96</sup>, en la cual resolvió no reconocer en el RUV al peticionario, junto con su núcleo familiar, por los hechos victimizantes de amenaza, lesiones personales, desplazamiento forzado y abandono o despojo de bienes muebles. Como justificación de esta decisión, se observó que, en primer lugar, los hechos ocurridos en el año 2006 no podían ser valorados al haber sido declarados de forma extemporánea y sin que la razón dada por el accionante para la demora constituya un hecho imprevisible, irresistible o externo, “como un huracán o un terremoto de carácter extraordinario”<sup>97</sup>. Y, en segundo lugar, en relación con lo acaecido en el 2015, se indicó que los hechos victimizantes declarados por el actor no tuvieron relación o se causaron por motivo del conflicto armado, sin que se hubiese demostrado, además, que el señor Mena Mosquera estuviese en una situación de vulnerabilidad<sup>98</sup>.

Frente a la anterior determinación, el señor accionante interpuso los recursos de reposición y apelación, al estimar que, para resolver su caso, la UARIV no tuvo en cuenta “(...) el contexto del conflicto armado que se desarrolla en el territorio del pacífico colombiano[,] departamento del Chocó y concretamente en el municipio de Condoto, donde para el momento la guerrilla de las FARC,

---

<sup>93</sup> Folio 24 del cuaderno 2. Cita tomada textualmente de lo transcrito en la Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015.

<sup>94</sup> Folio 23 del cuaderno 2.

<sup>95</sup> Folio 24 del cuaderno 2. Cita tomada textualmente de lo transcrito en la Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015.

<sup>96</sup> . “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9. del Decreto 1084 de 2015” Folios 23 a 26 del cuaderno 2.

<sup>97</sup> Folio 24 del cuaderno 2. Cita tomada textualmente de lo transcrito en la Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015.

<sup>98</sup> Folio 24 del cuaderno 2. Al respecto, en la parte considerativa de la resolución, se manifestó que “(...) al hacer el análisis de la declaración presentada junto con la consulta de las bases de datos y los sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, no se encontraron indicios que permitan establecer y concluir, al menos de manera sumaria, que los hechos victimizantes de Amenaza y Desplazamiento Forzado ocurridos el 30 de abril de 2015, declarados por el señor Juan Nemesio Mena Mosquera, tuvieran relación o fueran por causa del conflicto armado. // (...) para el caso específico del señor JUAN NEMESIO MENA MOSQUERA, NO existen elementos probatorios suficientes que permitan evidenciar su situación de vulnerabilidad presentada el día 30 de abril de 2015, motivo por el cual la Unidad Administrativa procederá [a] no reconocer los hechos victimizantes de Amenaza y Desplazamiento forzado (...)”.

*el ELN y paramilitares se disputan el control territorial (...)*<sup>99</sup>. Ambos recursos fueron resueltos desfavorablemente mediante las Resoluciones Nos. 2015-280860R del 24 de agosto de 2017 y 2017-45933 del día 31 del mes y año en cita<sup>100</sup>, en las que se reiteraron los argumentos expuestos en el acto cuestionado.

4.3.2. Con ocasión de esta decisión, el 2 de noviembre de 2018 el señor Mena Mosquera reclamó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la dignidad humana, al debido proceso y a la seguridad personal, los cuales consideró transgredidos por la entidad accionada, a partir de la decisión de no inscribirlo en el RUV. Por consiguiente, solicitó que se ordene a la UARIV registrarlo por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, lesiones personales físicas, amenaza y abandono o despojo forzado de tierras.

4.3.3. En escrito del 1° de marzo de 2018, la directora de la Dirección de Registro y Gestión de la UARIV solicitó que se negara la tutela incoada por el señor Mena Mosquera, toda vez que no se había vulnerado ningún derecho fundamental del demandante. Por el contrario, estimó que la resolución en la que se decidió sobre su petición de inclusión en el RUV, fue adoptada conforme con el marco normativo vigente y siguiendo los parámetros básicos del debido proceso. Igualmente, alegó que se le había dado respuesta oportuna a los recursos impetrados por el señor Mena Mosquera.

4.3.4. En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes: (i) una certificación expedida por la Personería Municipal de Condoto, Chocó, del 5 de enero de 2017, en la cual consta que el señor Juan Nemesio Mena Mosquera ha sido víctima de desplazamiento forzado por parte de grupos al margen de la ley, en concreto, de paramilitares<sup>101</sup>; (ii) una copia del registro civil de nacimiento de la hija del accionante que hoy debe tener 14 años<sup>102</sup>; y (iii) un acta de declaración bajo juramento para fines extraprocesales rendida el 12 de marzo de 2018, por los señores Juan Nemesio Mena Mosquera y Rosa Amanda Quiñones Cabezas, ante la Notaria Novena del Circulo de Cali, en la cual se expresa que llevan cuatro años de convivencia en una unión marital de hecho<sup>103</sup>.

De igual forma, aparecen copias de los siguientes actos administrativos: (iv) Resolución No. 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015, mediante la cual se resolvió la no inclusión del señor Juan Nemesio Mena Mosquera en el RUV<sup>104</sup>; (v) la Resolución No. 2015-280860R del 24 de agosto de 2017, por medio de la cual se negó el recurso de reposición interpuesto por el tutelante en contra del citado acto administrativo<sup>105</sup>; y (vi) la Resolución No. 2017-45933 del 31 de agosto de 2017, a través de la cual se negó el recurso de apelación interpuesto

---

<sup>99</sup> Folio 17 del cuaderno 2.

<sup>100</sup> “Por la cual se decide sobre el Recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015” (folios 17 a 19 del cuaderno 2) y “Por la cual se decide Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución No 2015-280860 de 09 de diciembre de 2015 de No inclusión en el Registro Único de Víctimas” (folios 27 a 29 del cuaderno 2).

<sup>101</sup> Folio 13 del cuaderno 2.

<sup>102</sup> Folio 16 del cuaderno 2.

<sup>103</sup> Folios 69 a 71 del cuaderno 2.

<sup>104</sup> Folios 23 a 26 del cuaderno 2.

<sup>105</sup> Folios 17 a 19 del cuaderno 2.

por el actor en contra de la resolución que objetó el acceso al derecho reclamado<sup>106</sup>.

4.3.5. En sede de tutela, en sentencia del 7 de marzo de 2018, el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali (Valle del Cauca) resolvió negar por improcedente la acción de tutela incoada por el señor Mena Mosquera, en tanto que el peticionario disponía de otros medios de defensa judicial ante lo contencioso administrativo que no se habían agotado y que resultaban idóneos, ante la falta de acreditación de un perjuicio irremediable.

4.3.6. En escrito del 12 de marzo de 2018, el señor Mena Mosquera impugnó la providencia del *a-quo*. En el recurso se reclamó que el juez constitucional no había valorado acertadamente su caso y que había desconocido el precedente de la Corte frente a la subsidiariedad en los casos de las víctimas del conflicto, por lo que pidió que se procediera a dejar sin efectos tal decisión y se concedieran sus pretensiones<sup>107</sup>.

4.3.7. En providencia del 15 de marzo de 2018, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali confirmó en su totalidad la sentencia de primera instancia, por razones vinculadas con la falta de cumplimiento del principio de subsidiariedad.

4.3.8. El 4 de octubre de 2018, en el trámite de revisión del expediente, se recibió por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional un documento enviado por la UARIV, con información acerca de los hechos relacionados con los expedientes T-6.779.911, T-6.785.997, T-6.792.473 y T-6.793.473. En lo que respecta a la acción de tutela presentada por el señor Juan Nemesio Mena Mosquera, se diferenció el análisis frente a los hechos ocurridos el 26 de enero de 2006 y del 30 de abril de 2015.

En cuanto a los primeros, se reiteró la extemporaneidad en la declaración del peticionario, en virtud del artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015<sup>108</sup>. Y,

---

<sup>106</sup> Folios 27 a 29 del cuaderno 2.

<sup>107</sup> Folios 65 a 74 del cuaderno 1.

<sup>108</sup> Decreto 1084 de 2015: “**ARTÍCULO 2.2.2.3.14. 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: (...) 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.” Para el tema que ocupa en este caso se cita de la Ley 1448 de 2011: “**ARTÍCULO 155. SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS.** 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. // En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. // La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial. // **PARÁGRAFO.** Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán

sobre lo acontecido en el año en cita, se informó respecto de una nueva valoración realizada por la UARIV, con ocasión de la presentación de la acción de tutela, a partir de la cual se decidió incluir al señor Mena Mosquera en el RUV, por los hechos de amenaza y desplazamiento forzado. Por consiguiente, señaló que la entidad revocaría de oficio las decisiones administrativas que negaron la inclusión en el RUV del accionante y se procedería a expedir una nueva resolución en ese sentido.

4.3.9. En relación con este caso, la Sala deberá abordar diferentes problemas jurídicos, los cuales serán presentados a continuación, seguido de las consideraciones correspondientes a cada uno.

4.3.10. En concordancia con lo indicado por la accionada en el documento allegado en sede de revisión, es necesario pronunciarse si en el presente asunto se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, dada la manifestación de la UARIV de que procederá a dejar sin efectos las resoluciones en las que negó la inclusión en el RUV del señor Mena Mosquera, y a expedir un nuevo acto administrativo para registrarlo por los hechos de amenaza y desplazamiento forzado.

4.3.10.1. Al respecto, en reiteradas oportunidades, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la carencia actual de objeto sobreviene cuando frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o “*caería en el vacío*”<sup>109</sup>. Por regla general, se ha establecido que esta figura procesal se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

4.3.10.2. El *hecho superado* tiene ocurrencia cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional<sup>110</sup>. En este supuesto, no es perentorio incluir en el fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se demanda, salvo “*si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, [ya sea] 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. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la*

---

*en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley. // En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo.”*

<sup>109</sup> Sentencia T-235 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en la cual se cita la Sentencia T-533 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>110</sup> Sentencia T-678 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, en la que se cita la Sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Al respecto, el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”.

*demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado*”<sup>111</sup>.

Precisamente, en la Sentencia T-045 de 2008<sup>112</sup>, se establecieron los siguientes criterios para determinar si en un caso concreto se está o no en presencia de un hecho superado, a saber:

- “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.”<sup>113</sup>

4.3.10.3. En cuanto al *daño consumado*, la jurisprudencia ha admitido que el mismo tiene ocurrencia cuando la amenaza o la transgresión del derecho fundamental ya ha generado el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido. Así las cosas, el daño consumado supone que no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete un peligro y, por ello, tan sólo es procedente el resarcimiento del daño originado por la violación del derecho. En este escenario, esto es, con el fin de obtener una reparación económica, entiende la Corte que la acción de tutela resulta –por regla general– improcedente<sup>114</sup>, pues su naturaleza es eminentemente preventiva o restitutoria y no indemnizatoria.

De manera que, frente a este fenómeno, los jueces de instancia y la propia Corte deben declarar la improcedencia de la acción, a menos que –bajo ciertas circunstancias– se imponga la necesidad de pronunciarse de fondo por la proyección que pueda tener un asunto, en virtud de lo previsto en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991<sup>115</sup>, o por la necesidad de disponer correctivos frente

---

<sup>111</sup> Sentencia T-685 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Subrayado por fuera del texto original.

<sup>112</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>113</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>114</sup> El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 6, indica que: “*La acción de tutela no procederá: // (...) 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.*”

<sup>115</sup> El Decreto 2591 de 1991, en el artículo 25, regula la hipótesis excepcional de procedencia de la indemnización de perjuicios en el trámite de la acción de la tutela, en los siguientes términos: “*Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez, de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación. La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considera que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades*”

a personas que puedan estar en la misma situación o que requieran de especial protección constitucional<sup>116</sup>.

4.3.10.4. En el caso *sub-judice*, la UARIV anunció haber revalorado el caso del señor Mena Mosquera y que, producto de ello, identificó que existe mérito para incluirlo en el RUV, por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado. Por tal razón, afirmó que se dejarán sin efectos las resoluciones a través de las cuales se negó el registro y se procederá a expedir un nuevo acto en el sentido anunciado.

Ante este panorama, la Sala advierte que la actuación que presuntamente generó la transgresión de los derechos fundamentales en el caso concreto fue la negativa de la entidad demandada de inscribir al señor Mena Mosquera en el RUV, por los hechos victimizantes de lesiones personales físicas, amenaza, desplazamiento forzado y abandono. Así las cosas, la única posibilidad de que esta Corporación pueda entender satisfecha la pretensión del actor sería que la UARIV hubiese realizado el registro por todos los hechos declarados, a través del instrumento normativo exigido para tal efecto.

En esta medida, contrario a lo alegado por la accionada, la Sala considera que en el *sub judice* no se configura una carencia actual de objeto por hecho superado. Por una parte, porque la sola manifestación de la UARIV no genera un escenario en el que se supere el fundamento fáctico que dio lugar al ejercicio de la acción constitucional, tanto así que los actos controvertidos por el tutelante siguen surtiendo efectos, y no se acompañó copia de la nueva resolución que se dijo sería expedida. Y, por la otra, porque el registro que al parecer se realizará se limita a los hechos de amenaza y desplazamiento forzado, sin que exista pronunciamiento sobre las lesiones personales y abandono o despojo forzado de bienes muebles. En definitiva, la Sala estima que resulta necesario proceder a realizar el análisis de fondo de la controversia planteada.

4.3.11. Bajo este panorama, se pasarán a examinar los pronunciamientos de la accionada frente a este caso concreto, con el fin de establecer si el actuar de la entidad se ajustó a los parámetros de la jurisprudencia constitucional que fueron expuestos en las consideraciones generales de esta providencia. De ahí que, a continuación se realizará un análisis de fondo sobre lo considerado en las Resoluciones 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015, 2015-280860R del 24 de agosto de 2017 y 2017-45933 del 31 de agosto de 2017, en el entendido que la UARIV aún no ha derogado esos actos y los mismos se encuentran surtiendo

---

*administrativas, civiles o penales en que haya incurrido. Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad”.*

<sup>116</sup> Un ejemplo de lo anterior se observa en la Sentencia T-905 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, en la que los padres de una menor alegaron la protección de sus derechos a la vida, a la salud y a la dignidad humana, los cuales fueron presuntamente vulnerados por las actuaciones de los directivos de un colegio, por no imponerle sanciones a sus compañeros que la ofendían y agredían de manera verbal y virtual incurriendo en actos de acoso escolar. En sede de revisión, luego de recaudar varias pruebas, la Corte advirtió que la menor había sido cambiada de institución educativa, por lo que concluyó que el daño ya se había consumado. Sin embargo, ante la necesidad de garantizar los derechos de otros niños y niñas que se lleguen a encontrar en circunstancias similares, en el mismo o en otro plantel educativo, se ordenó la formulación de una política general que permita la prevención, la detección y la atención de las prácticas de hostigamiento, acoso o matoneo escolar.

plenos efectos. Para tal propósito, el estudio se realizará diferenciando entre los hechos victimizantes declarados en los años 2006 y 2015.

4.3.11.1. En cuanto al relato de lo acontecido en el año 2006, la UARIV explicó que la declaración se había realizado de manera extemporánea, ya que tuvo lugar con posterioridad al 10 de junio de 2015<sup>117</sup>, siendo que por virtud de la Ley 1448 de 2011, para hechos anteriores a su entrada en vigor, ese era el plazo máximo previsto en la ley para poder ser tenido como víctima, sin que, además, esa demora fuese justificada en un hecho imprevisible, irresistible o externo, “*como un huracán o un terremoto de carácter extraordinario*”<sup>118</sup>.

4.3.11.1.1. Sobre el particular, en los términos del artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015, el plazo de cuatro años consagrado en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, como tiempo máximo para declarar la condición de víctima frente a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor (10 de junio de 2011), es una de las causales por las cuales la UARIV se encuentra habilitada para negar la inscripción en el RUV<sup>119</sup>. Esta Corporación ha admitido que este límite “*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.*”<sup>120</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que el mencionado artículo 155 flexibiliza la aplicación de dicho plazo, con miras a que las personas también tengan la posibilidad de presentar válidamente una declaración aún después de los términos señalados en esa norma, cuando se presenten

---

<sup>117</sup> La norma en cita establece que: “**ARTÍCULO 155. SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS.** *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. // En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. // La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial. // PARAGRAFO. Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente ley. // En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo.*” (Subrayado fuera del original)

<sup>118</sup> Folio 24 del cuaderno 2.

<sup>119</sup> “**ARTÍCULO 2.2.2.3.14. 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.*” (Subrayado fuera del original)

<sup>120</sup> Sentencia T-519 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

circunstancias de fuerza mayor “*que impidan o disuadan a las víctimas de presentar la declaración oportuna ante el Ministerio Público, reconociendo que no por ello deben negársele el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV.*”<sup>121</sup> De esta manera, la norma se apoya en criterios de razonabilidad a efectos de reconocer los derechos de personas que, como las víctimas de la violencia, se hallan en situaciones de especial vulnerabilidad.

Así las cosas, la Sala advierte que aun cuando la ley ha adoptado el criterio de temporalidad para asegurar un orden en las reclamaciones y poder medir el impacto económico que ellas tendrían, también ha reconocido la importancia de evitar que dicho límite se transforme en una barrera de trato desproporcionada frente a personas que se encuentran en circunstancias de fuerza mayor, lo que obliga a realizar un examen particular y subjetivo frente a las situaciones que se esbozan por cada reclamante.

A manera de ejemplo, en la Sentencia T-519 de 2017<sup>122</sup>, la Sala Tercera de Revisión examinó el caso de la señora Alba Nery Pérez Gallego a quien se le negó la inscripción en el RUV por extemporaneidad en la declaración. En concreto, se expuso que la actora se acercó a la Personería Municipal de Cali el 31 de agosto de 2015, con el fin de poner en conocimiento los hechos de desplazamiento forzado y homicidio de su esposo, que habían acaecido el 28 de junio de 2003. En esta oportunidad, la Corte decidió negar el recurso de amparo al considerar que a la entidad accionada le asistió razón al no aceptar la pretensión de registro de la señora Pérez Gallego, en tanto que la declaración fue realizada dos meses y medio después de cumplido el plazo establecido por el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, y dado que la accionante no había brindado razones que justificaran tal demora.

4.3.11.1.2. En el asunto *sub-judice*, la Sala advierte que en esta oportunidad se está frente a una persona que ha sido presuntamente víctima del conflicto armado en dos momentos diferentes: en el año 2006 y en el 2015. Según se observa de su declaración, las agresiones recibidas en ambos momentos han estado relacionadas entre sí, pues los victimarios han pretendido amedrentar al señor Mena Mosquera para evitar que trabaje la tierra de la que aparentemente es propietario, junto a sus hermanos, pues sus padres se las dejaron como herencia. En este orden de ideas, se observa que se está en presencia de una persona que presuntamente resultó revictimizada cuando intentó retornar a su lugar de origen, luego de que, en el año 2006, ya había sido desplazado, despojado de su tierra y agredido con un arma de fuego.

Adicional a ello, el señor Mena Mosquera manifestó que la razón por la que no realizó la declaración en el año 2006, cuando se desplazó por primera vez a Cali, luego de lo ocurrido en el municipio de Condoto (Chocó), fue porque los funcionarios “*de la oficina de Cali*” le brindaron información errónea respecto del alcance de su derecho como víctima. Según relata, le dijeron que “*(...) porque el SISBEN era de nivel 3 no [lo] aceptarían como desplazado (...)*”.

---

<sup>121</sup> Sentencia T-519 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>122</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo.

De lo anterior, la Sala encuentra que el accionante fue aparentemente disuadido de presentar la declaración por los hechos ocurridos en el 2006, y solo los puso en conocimiento del Ministerio Público cuando resultó afectado nuevamente en el año 2015, esto es, cuando intentó retornar al municipio Condoto, en donde al igual que ya había ocurrido nueve años atrás fue objeto de presión, al parecer, por los mismos victimarios y con iguales intereses. En este entendido, se aprecia que existe un vínculo de conexidad fáctica entre lo acontecido en el 2006 y en el 2015.

A ojos de esta Sala, el presente caso dista del asunto abordado por la Sala Tercera de Revisión en la Sentencia T-519 de 2017, toda vez que en dicha ocasión la accionante no se refirió a ninguna circunstancia para justificar su demora en la declaración. A diferencia de lo que ocurre en esta oportunidad, en la que el actor indicó que fue disuadido de poner los hechos en conocimiento del Estado, por una información errónea que le dieron en la “oficina de Cali”, aunado a que el segundo guarda conexidad con lo ocurrido en el 2006.

Ante este panorama, la Corte advierte que resultaría desproporcionada una aplicación estricta del plazo para una persona en las condiciones del señor Mena Mosquera, sobre todo cuando el tiempo transcurrido entre la fecha máxima del plazo legal (10/06/2015) y la fecha de la declaración (31/08/2015), es un período realmente corto de tiempo, que corresponde a tan solo dos meses y medio. En este sentido, cabe anotar que los ejemplos expuestos por la UARIV referentes a la ocurrencia de un terremoto o un huracán, a pesar de que son constitutivos de fuerza mayor, no dejan de resultar extremos y excesivos frente al propósito que justifica la salvedad expuesta por el legislador, concerniente a convalidar hechos que resultan extraordinarios y por fuera del control de las víctimas, a partir del examen de su condición particular. La incapacidad de responder a un fenómeno no puede ser vista desde la óptica de la generalidad, sino a partir del apremio y de la buena fe con la que actúan las víctimas, salvo prueba en contrario.

4.3.11.1.3. En consecuencia, la Sala estima que para el caso del señor Juan Nemesio Mena Mosquera resulta procedente realizar una aplicación menos rigurosa del plazo del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, sobre todo cuando se advierte que su falta de presentación en término tiene de por medio el actuar disuasivo de las autoridades que lo llevaron a tomar un camino incorrecto, lesionando su confianza en la rectitud con la que debe obrar la administración, por lo que resulta imperativo que la UARIV proceda a realizar una valoración de fondo sobre lo acontecido en el año 2006, de manera conjunta con las circunstancias declaradas en el 2015, tal como se expondrá a continuación.

4.3.11.2. Precisamente, respecto del fundamento para negar el registro frente a los hechos ocurridos en este último año, la citada entidad argumentó que lo declarado por el actor no tenía relación con el conflicto armado, sin exponer consideraciones particulares referentes a las circunstancias que dieron lugar a la declaración.

De esta manera, y siguiendo lo expuesto en la parte general de esta providencia, es claro para la Sala que la decisión adoptada por la UARIV no se adecuó a los

supuestos de la jurisprudencia constitucional que fueron descritos. En concreto, la motivación de los actos administrativos a partir de los cuales se negó el registro fue superficial y no tomó en cuenta el contexto de violencia del municipio del que fue desplazado el accionante. De igual modo, desconoció el material probatorio allegado por el actor, a partir del cual se acreditó que el señor Mena Mosquera y su familia fueron desplazados como resultado del actuar de los paramilitares, lo que supuso omitir varios criterios orientadores en la garantía de los derechos de las víctimas en el marco del proceso administrativo de inscripción en el RUV, dentro de los que se destacan: (i) la carga de la prueba en cabeza de la UARIV; (ii) la valoración sumaria de las circunstancias victimizantes y (iii) la interpretación de los hechos de conformidad con el contexto de violencia, a partir de la aplicación de los principios de favorabilidad y *pro homine*.

4.3.11.3. Por lo anterior, se ordenará a la UARIV proceder a realizar una nueva valoración de la declaración del señor Juan Nemesio Mena Mosquera, respecto de los hechos acontecidos en los años 2006 y 2015, de conformidad con los lineamientos establecidos en esta providencia, para decidir sobre la inclusión del actor en el RUV, por los hechos victimizantes de lesiones personales físicas, amenaza, desplazamiento forzado y abandono o despojo de bienes muebles. Si para la fecha en que se notifique esta providencia, la entidad demandada ya hubiere proferido un acto administrativo materializando lo anunciado en el escrito del 4 de octubre de 2018, deberá, de oficio, adoptar las medidas que resulten pertinentes para asegurar que su decisión se ajuste al examen integral de todas las circunstancias expuestas por el actor, según se explicó en esta providencia.

4.3.12. En consecuencia, la Sala revocará las sentencias de primera y segunda instancia proferidas el 7 y 15 de marzo de 2018 por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de la misma ciudad, respectivamente. Y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana y al debido proceso del señor Juan Nemesio Mena Mosquera, por las razones expuestas en el presente fallo.

#### **4.4. Expediente T-6.792.473**

4.4.1. El 4 de marzo de 2014, la señora Clara Luz Tapia Díaz rindió declaración ante la Personería Municipal de Astrea (César), con el fin de ser incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. En tal diligencia manifestó que vivía en el municipio de Granada (Magdalena), y que fue obligada a dejar su lugar de residencia porque el 28 de marzo de 2009 recibió amenazas de muerte. Por ello, se desplazó junto con su familia por distintos municipios de los departamentos de Magdalena y Cesar, huyendo de la violencia que se vivía en la zona<sup>123</sup>. Aunado a lo anterior, relató que su hermano y su familia fueron asesinados, al parecer, por grupos paramilitares, lo cual acentuó aún más su sensación de inseguridad, forzándola a mantenerse alejada

---

<sup>123</sup> De acuerdo con el escrito de tutela, la accionante se ha desplazado por los municipios de Granada, Ariguaní (El Difícil), San Ángel y Bosconia. Folio 2 del cuaderno 2.

de su hogar. Dentro de las circunstancias fácticas mencionadas, se precisa que el desplazamiento se debió a lo siguiente:

*“Mi hermano [pidió prestada] una plata a [\*Prestamista], [por lo que] tenía que dar cien mil pesos semanales porque era un millón de pesos, pasaron varios meses y ya mi hermano no podía pagar, entonces yo le dije a [\*Prestamista] que eso era muy caro, entonces un día se presentó a nuestra residencia la hermana de [\*Prestamista], pero ella era suegra de [XX], me dijo que me iban a echar (...), entonces el día 28 de marzo a eso de las 4:00 de la tarde yo salí a reclamar un examen, cuando a nuestra residencia llegaron a matarme porque tenía que entregar 20 millones de pesos, sino lo entregaba me mataban, me salvé por no estar en el momento (...) entonces nos desplazamos para la vereda Los Brasiles, municipio de San Diego (Cesar) (...).”*

En respuesta a la solicitud formulada, la UARIV expidió la Resolución 2014-503410 del 24 de junio de 2014<sup>124</sup>, a través de la cual negó la inclusión solicitada por la señora Tapia Díaz, pues los hechos ocurridos no ocurrieron con ocasión o por causa del conflicto armado interno<sup>125</sup>.

Con miras a controvertir lo anterior, la actora interpuso recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos en las Resoluciones 2014-503410 del 27 de junio de 2015 y 2017-25816 del 7 de junio de 2017<sup>126</sup>. En ambos actos se confirmó la decisión de no incluir a la accionante y a su núcleo familiar en el RUV, pues el daño sufrido no se generó como resultado de actuaciones en el marco del conflicto. En particular, la UARIV explicó que si bien en la zona en la que se encuentra la demandante existe presencia de grupos armados, también se desarrollan otros focos de violencia. Así las cosas, la citada entidad expone que las circunstancias relatadas no cumplen con los elementos establecidos por la ley de víctimas, a saber: *“la coacción, el constreñimiento, la zozobra y el [hecho] trasladarse”*<sup>127</sup>, por cuanto el cambio de lugar de residencia se originó como resultado de amenazas de un prestamista. En tal sentido, se le advierte a la señora Tapia Díaz que para denunciar estos hechos puede acercarse a la Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía General de la Nación, las Salas de

---

<sup>124</sup> “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9. del Decreto 1084 de 2015”. En el expediente no se encuentra copia de este acto administrativo, por lo que el recuento que se realiza se hace con base en el resumen de las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y apelación presentados en su contra.

<sup>125</sup> En las resoluciones que resuelven los recursos de reposición y apelación, se transcribe el siguiente párrafo: *“(...) 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, se concluyó que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del (la) solicitante en el Registro Único de Víctimas-RUV- del (los) hechos victimizante(s) de desplazamiento forzado, por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011 (...).”* Folio 63 del cuaderno 2. El artículo 40 del Decreto 4800 es hoy el artículo 2.2.2.3.14 en el cual se establecen las causales para negar la inscripción en el RUV.

<sup>126</sup> “Por la cual se decide sobre el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución No. 2014-503410 del 24 de junio de 2014 de No inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-” (folios 26 a 29 del cuaderno principal), y “Por la cual se decide Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución No 2014-503410 del 24 de junio de 2014 de No Inclusión en el Registro Único de Víctimas” (folios 31 a 35 del cuaderno principal).

<sup>127</sup> Folio 64 del cuaderno 2.

Atención al Usuario, a los Centros de Atención Inmediata y a las Estaciones de Policía o Casas de Justicia.

4.4.2. Con ocasión de estas decisiones, el 11 de diciembre de 2017 la señora Tapia Díaz solicitó el amparo de sus derechos a la igualdad, a la vida digna, al mínimo vital, a la buena fe y al debido proceso, los cuales consideró vulnerados por la entidad accionada, a partir de la decisión de no inscribirla en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Por ello, solicitó que se ordenara a la accionada proceder en tal sentido.

En la demanda de amparo, la tutelante destacó el estado de zozobra en que ha vivido durante toda su vida al encontrarse en una zona de presencia activa de los grupos armados al margen de la ley, como lo son los paramilitares (departamentos del Cesar y Magdalena). De esta manera, expresa que una gran parte de la población de esos sectores deben actuar de acuerdo con la voluntad de los jefes paramilitares. Resalta que su hermano fue asesinado por estas prácticas de violencia, junto con su compañera permanente, quien se encontraba embarazada con 36 semanas de gestación.

4.4.3. En escrito de contestación del 6 de marzo de 2018, la UARIV se pronunció sobre los hechos de la demanda y solicitó negar las pretensiones de la tutelante. En este orden de ideas, alegó que en el asunto objeto de análisis se configuraba una carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que la entidad había adelantado todas las gestiones en el marco de sus competencias para la garantía de los derechos de la peticionaria, y resulta innecesario que el juez constitucional se pronuncie sobre la cuestión e imponga orden alguna.

4.4.4. En el expediente obran como pruebas relevantes copias de los siguientes documentos: (i) una certificación expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la cual consta que la cédula de ciudadanía del señor Luis Segundo Tapia Padilla (hermano de la accionante) se encuentra cancelada debido a su muerte<sup>128</sup>; (ii) Informe 0419 proferido por la Fiscalía General de la Nación, en el cual se realiza el acta de inspección del cadáver del señor Tapia Padilla, y se describe que en la escena se encontraron dos cuerpos, uno de sexo masculino y otro femenino, este último en avanzado estado de embarazo, teniendo como causa de la muerte la presencia de heridas por arma de fuego<sup>129</sup>, y (iii) un certificado de defunción del señor Tapia Padilla emitido por el Ministerio de Salud<sup>130</sup>.

También se encuentran en el expediente los siguientes actos administrativos: (iv) Resolución 2014-50341R del 27 de junio de 2015, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora Clara Luz Tapia Díaz en contra de la Resolución 2014-503410 del 24 de junio de 2014, en la que se decidió no incluirla en el RUV<sup>131</sup>, y (v) la Resolución 2017-25816 del 7 de junio de 2017, a través de la cual se negó la apelación contra este último acto.

---

<sup>128</sup> Folio 9 del cuaderno 2.

<sup>129</sup> Folios 10 a 11 del cuaderno 2.

<sup>130</sup> Folio 12 del cuaderno 2.

<sup>131</sup> Folios 25 a 30 del cuaderno 2.

4.4.5. En sede de tutela, el 5 de marzo de 2018, el Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguaná (Cesar) negó el amparo de los derechos invocados, al considerar que la UARIV no vulneró los derechos de la accionante, pues en el expediente no constaban pruebas suficientes que permitieran establecer que el hecho victimizante estuviera efectivamente vinculado con el conflicto armado. En concreto, precisó que no se advertía un nexo causal entre el homicidio del señor Segundo Tapia, el desplazamiento de la accionante y el marco del conflicto, por lo que no era posible ordenar su inclusión en el RUV. El fallo de instancia no fue impugnado por ninguna de las partes.

4.4.6. El 4 de octubre de 2018, en el trámite de revisión del expediente, se recibió un documento remitido por la UARIV que, en lo que respecta a esta acción, manifestó que los hechos contenidos en la declaración muestran que el desplazamiento se debió a causas personales, sin que tuviera relación alguna con el conflicto armado.

4.4.7. En el presente asunto, la Sala estima que le asiste razón a la UARIV cuando decidió no incluir a la señora Tapia Díaz en el RUV, en la medida en que no existen elementos probatorios a partir de los cuales se deriven indicios de que el hecho victimizante que se alega se hubiera perpetrado en el marco del conflicto armado interno. Por el contrario, tal como lo señala la demandada, del relato realizado deviene que el daño sufrido por la actora tiene una naturaleza ajena a las circunstancias descritas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

A esta misma conclusión se arriba, tomando en consideración el concepto amplio de conflicto armado que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional para efectos del registro de las víctimas, ya que los hechos declarados muestran que el asesinato del hermano de la accionante posiblemente se cometió ante una circunstancia de incumplimiento de pago de una deuda a un prestamista, sin que aparezca indicio alguno que demuestre lo contrario, más allá de las afirmaciones de la señora Tapia Díaz.

De igual forma, esta Corporación considera que no por el hecho de que una zona del país se caracterice por tener presencia de grupos armados al margen de la ley y que se trate de espacios históricamente azotados por la violencia, deba necesariamente concluirse que todos los daños que sufran las personas que ahí habitan tengan una relación con el conflicto armado, tal como ocurre con la accionante, para la cual no es un argumento suficiente que fundamente el registro que solicita, el hecho de haber vivido en diferentes municipios de los departamentos de Cesar y Magdalena.

4.4.8. En concordancia con lo anterior, esta Sala de Revisión procederá a confirmar el fallo dictado el 5 de marzo de 2018 por parte del Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguana (César), en el cual se negó el amparo invocado por la señora Clara Luz Tapia Díaz, por las razones expuestas en esta providencia.

#### **4.5. Expediente T-6.793.473**

4.5.1. El 28 de mayo de 2015, la señora Nancy Gómez Jeromito rindió una declaración ante la Personería de La Plata (Huila), con el fin de ser inscrita en el RUV por el hecho victimizante del homicidio de su esposo<sup>132</sup>. En la citada diligencia expuso que el 3 de agosto de 2006 su cónyuge (el señor Adalberto Pérez Lozano), fue asesinado presuntamente por miembros de lo que fueron las FARC-EP.

En respuesta a la solicitud realizada, la UARIV profirió la Resolución 2016-211697 del 31 de octubre de 2016<sup>133</sup>, en la cual negó la inscripción en el RUV, al considerar que el acervo probatorio aportado no era suficiente para establecer que los hechos narrados guardaran relación con el conflicto armado<sup>134</sup>.

La peticionaria impugnó el citado acto<sup>135</sup>, siendo confirmado a través de la Resolución 2018-1402 del 13 de febrero de 2018<sup>136</sup>, en donde se precisó que en el municipio La Plata operaban bandas criminales de delincuencia común, por lo que, dado que en los documentos aportados por la peticionaria, no existe “*una información concreta y verídica*”, que permita inferir el vínculo del homicidio con conflicto armado, se concluye que su ocurrencia tuvo lugar como resultado del actuar de la delincuencia común.

4.5.2. En el mismo mes de febrero de 2018, la señora Gómez Jeromito solicitó el amparo de sus derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la buena fe y al reconocimiento como víctima, los cuales consideró violados por la decisión de la UARIV de no incluirla en el RUV. En consecuencia, exigió que se ordenara a dicha entidad inscribirla como víctima del homicidio de su esposo.

En la demanda de tutela, se indicó que la UARIV no tuvo en consideración que el municipio La Plata (Huila) “*es corredor vial de las FARC-EP (...) y que en [él] opera (...) solamente [esa guerrilla] (...)*”. En este sentido, señala que con la decisión adoptada en su contra, se desconoció la jurisprudencia de la Corte, en la que se indica que la carga probatoria para negar un registro está en cabeza del Estado, ya que resulta desproporcionado exigírselo a la víctima.

---

<sup>132</sup> El relato de la accionante fue transcrito por la UARIV así: “[El 3 de agosto de 2006] mi esposo fue desaparecido, se lo llevaron junto con un mecánico que trabajaba como a las 9 a 10:00am, hacia una finca cerca al Instituto Agrícola que para que arreglara una moto, estando allí llegó una segunda moto, en el momento en que él se bajó y estaba abriendo la puerta, entonces el de la segunda moto se le acercó y le dio con el arma en la espalda, entonces cuando el otro mecánico se dio cuenta que lo iban a matar, como pudo arrancó y según él lo persiguieron, como a la media hora dio aviso de lo que estaba pasando, a mi esposo se lo llevaron, no supimos nada más hasta el 8 de agosto que avisaron de que habían encontrado un cuerpo y me llamaron para identificarlo y si era él, estaba torturado, sin manos y algo descompuesto, no había testigos y nadie declaró nada (...).” Folio 20 del cuaderno 2.

<sup>133</sup> “Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.3.9 del Decreto 1084 de 2015” Folios 19 a 21 del cuaderno 2.

<sup>134</sup> En las consideraciones de la precitada resolución, la UARIV puso de presente que en el Sistema de Información de Víctimas (SIV), se encuentra un registro del señor ADALBERTO PÉREZ LOZANO, junto con su grupo familiar, con radicado 56332 y con estado NO INLUIDO. Al respecto se advirtió que “*al analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, [esta situación] no genera contradicción con lo declarado y analizado en la presente resolución.*” Folio 21 del cuaderno 2.

<sup>135</sup> Folios 26 a 39 del cuaderno 2.

<sup>136</sup> “Por la cual se decide el recurso de Apelación interpuesto contra de la 2016-211697 del 31 de octubre de 2016 de No inclusión en el Registro Único de Víctimas” Folios 53 a 54 del cuaderno 2.

4.5.3. En escrito del 14 de febrero de 2018, la UARIV se pronunció sobre los hechos de la demanda solicitando denegar la pretensión de la accionante, por cuanto la entidad ha actuado en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Por otra parte, alegó que en el asunto objeto de análisis se configuraba una carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que la entidad había adelantado todas las gestiones en el marco de sus competencias para la garantía de los derechos de la peticionaria, y resultaba innecesario que el juez se pronunciara sobre la cuestión e impusiera orden alguna. Por último, también argumentó una falta de subsidiariedad en tanto que no se habían agotado los medios judiciales ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.5.4. En el expediente obran los siguientes documentos relevantes: (i) Informe Técnico de Necropsia Médico Legal 2006p-07000200031 proferido por la Seccional Huila de la Regional Sur del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el cual consta que el señor Adalberto Pérez Lozano fue asesinado por un proyectil de arma de fuego y se describen las condiciones del cadáver<sup>137</sup>; (ii) una declaración extra-juicio ante la Notaria Única del Circulo de La Plata, junto con sus anexos, rendida por la señora Nancy Gómez Jeromito y suscrita por dos testigos, en la que se narran los hechos ocurridos en relación con el homicidio del señor Pérez Lozano<sup>138</sup>; (iii) una certificación expedida el 31 de julio de 2014 por la Fiscalía 23 Delegada ante los Juzgados Promiscuos del Circuito de La Plata (Huila), en la cual consta que las averiguaciones relacionadas con la muerte del esposo de la accionante se encuentran en la fase de investigación preliminar y que no ha sido posible dar con el paradero de los presuntos responsables de tal delito<sup>139</sup>; y (iv) el Registro Civil de Defunción del señor Adalberto Pérez Lozano<sup>140</sup>.

De igual manera, se encuentra en el expediente copias de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución 2016-211697 del 31 de octubre de 2016 mediante la cual se negó la inclusión en el RUV a la señora Nancy Gómez Jeromito<sup>141</sup>, y (ii) la Resolución 2018-1402 del 13 de febrero de 2018, por la que se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la accionante en contra del citado acto<sup>142</sup>.

4.5.5. En primera instancia de la sede de tutela, el 19 de febrero de 2018, el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de La Plata, resolvió negar la tutela impetrada por la actora, toda vez que la decisión de la entidad accionada fue acertada y *“no resulta arbitraria o injusta, en la medida en que encuentra respaldo legal (...)”*<sup>143</sup>. En su criterio, fue acertado el análisis realizado por la UARIV, toda vez que de los elementos aportados al proceso aparece una

---

<sup>137</sup> Folios 23 a 26 del cuaderno 2. En concreto, la descripción general realizada es la siguiente: *“Sobre mesa de autopsia limpia se recibe sin embalar, el cadáver de un hombre de 39 años de edad en vida, de apariencia cuidada, de contextura mediana, que se encuentra en avanzado estado de descomposición, presentando un (01) impacto de arma de fuego y presenta amputación traumática de los miembros superiores, a nivel de la muñeca.”* Folio 22 del cuaderno 2.

<sup>138</sup> Folios 32 a 36 del cuaderno 2.

<sup>139</sup> Folio 37 del cuaderno 2.

<sup>140</sup> Folio 40 del cuaderno 2.

<sup>141</sup> Folios 20 a 22 del cuaderno 2.

<sup>142</sup> Folios 53 a 54 del cuaderno 2.

<sup>143</sup> Folio 61 del cuaderno 2.

constancia expedida por la Fiscalía General de la Nación, en la que se señala que no ha sido posible establecer la autoría del homicidio de su esposo a los grupos armados al margen de la ley, de suerte que *“no hay información concreta y verídica de que el referido hecho tenga cercanía con el conflicto armado interno”*<sup>144</sup>, ya que en el citado municipio también operan bandas criminales.

Por lo demás, por la descripción del estado del cuerpo que se refleja en el dictamen de necropsia aportado al proceso, el juez argumentó que parecería que la amputación de los miembros superiores a nivel de la muñeca, se asemeja a un *“ajuste de cuentas o venganza, relacionado por hechos contra la propiedad, afirmación que se realiza teniendo en cuenta la famosa e histórica ‘Ley del Talión’, imputable de manera irrefutable a la delincuencia común”*<sup>145</sup>.

Finalmente, advirtió que la demandante cuenta con otros medios de defensa judicial, en caso de que, más adelante, se encuentren nuevos elementos de prueba, a partir de los cuales se pueda relacionar la muerte de su esposo con el conflicto armado. En particular, señaló que se podía acudir a la revocatoria directa del acto administrativo.

4.5.6. El 23 de febrero de 2018, la señora Gómez Jeromito impugnó la providencia de primera instancia, al considerar que el *a-quo* no valoró adecuadamente todas las pruebas que aportó a fin de probar el nexo entre la muerte de su esposo y el conflicto armado.

4.5.7. Debido a lo anterior, en segunda instancia, con providencia del 21 de marzo de 2018, la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva confirmó en su integridad el fallo de primera instancia, al estimar que la UARIV fue diligente al estudiar la solicitud de la actora y al abordar el examen de las pruebas aportadas, por lo que no era posible predicar una violación de sus derechos fundamentales.

4.5.8. Con posterioridad, el 4 de octubre de 2018, en el trámite de revisión del expediente, se recibió un documento remitido por la UARIV, en el que frente a la acción de tutela presentada por la señora Nancy Gómez Jeromito, señaló que aún cuando se allegan diversos medios probatorios en los que se verifica que el deceso del señor Adalberto Pérez ocurrió como consecuencia de un homicidio, no existen elementos para determinar la cercanía de éste con el conflicto armado. Lo anterior, en tanto que *“(…) de acuerdo [con] la narrativa expuesta en la declaración, se relaciona con intolerancia social provocadas por delincuencia, sin estar en alguno de los elementos definitorios para la aplicación del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, que son: (i) haber ocurrido a partir del 1° de enero de 1985, (ii) derivarse de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) haberse originado con ocasión del conflicto armado. En el caso concreto, las circunstancias de los hechos responden al numeral (i), pero no encu[adran] en los (ii) y (iii).”* En

---

<sup>144</sup> Folio 60 del cuaderno 2.

<sup>145</sup> Folio 62 del cuaderno 2.

definitiva, expresó que la UARIV no afectó con su decisión los derechos fundamentales de la accionante.

4.5.9. Como se observa, en la controversia bajo examen, es posible que la señora Nancy Gómez Jeromito tenga derecho a ser inscrita en el RUV por los hechos que alega, siempre que la muerte de su esposo esté relacionada con el conflicto armado. Sobre esto último, en las Resoluciones 2016-211697 del 31 de octubre de 2016 y 2018-1402 del 13 de febrero de 2018, la UARIV argumentó que en la zona del ilícito también existía presencia de bandas criminales, por lo que la demandante no allegó “*información concreta y verídica*” que demostrara una relación directa del hecho victimizante con la violencia derivada del conflicto, de ahí que lo procedente fuese negar el registro.

Al respecto, como se expuso en las consideraciones generales de esta sentencia, se debe precisar que la entidad accionada desconoció las cargas que la jurisprudencia constitucional ha impuesto en los procesos administrativos de registro. Por una parte, se observa que la UARIV invirtió la carga de la prueba, al exigirle a la actora que demostrara de forma concreta que el homicidio de su cónyuge tuvo lugar como resultado del conflicto armado. En este entendido, se le solicitó implícitamente documentación adicional a la legalmente exigible<sup>146</sup>. Bajo este panorama, era la UARIV la llamada a desvirtuar los relatos de la accionante y no al revés. Entonces, si la señora Gómez Jeromito expuso que su cónyuge fue asesinado por las FARC-EP, era deber de la accionada demostrar con una motivación suficiente que dicha afirmación no era cierta. Así pues, no por el hecho de que se verificara que en la zona había presencia de bandas delincuenciales, se invertía la carga de la prueba. Por lo demás, este Tribunal ha indicado que “*la condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante*”<sup>147</sup>.

Y, por la otra, aparentemente, la UARIV tampoco tomó en consideración para su decisión que la condición de víctima se adquiere sin necesidad de que se haya individualizado o condenado al autor del punible. Así pues, aun cuando en este caso no se ha podido determinar quién fue el perpetrador, ello no puede ser óbice para negar el registro, tal como lo afirmó el juez de primera instancia.

Por lo demás, la Sala estima que la evaluación del caso que realizó la UARIV con ocasión de la presentación de esta acción de tutela, tampoco cumplió con los estándares de la jurisprudencia para este tipo de trámites, en tanto que se limitó a repetir los argumentos dados en las resoluciones del proceso original. Por ende, con ello no se supera la vulneración al debido proceso de la señora Gómez Jeromito.

De ahí que, en virtud de los principios de favorabilidad, buena fe y *pro homine*, se ordenará a la UARIV que realice una nueva valoración de la declaración rendida por la accionante. Lo anterior, en cumplimiento de los presupuestos jurisprudenciales expuestos en esta providencia. En concreto: (i) que la

<sup>146</sup> Artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1084 de 2015, citado en el pie de página 85 de esta providencia.

<sup>147</sup> Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

condición de víctima no se predica de la condena al autor del ilícito, ni se puede limitar a la calidad del sujeto que cometió la conducta punible; y (ii) que frente a zonas grises respecto a la conexidad de un hecho con el conflicto armado, se debe recurrir a una interpretación que sea lo más favorable para las víctimas.

4.5.11. En definitiva, se procederán a revocar las sentencias de primera y segunda instancia proferidas el 19 de febrero de 2018 por el Juzgado Promiscuo de La Plata (Huila) y el 21 de marzo de 2018 por la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva, en las cuales se negó el amparo. Y, en su lugar, se ampararán los derechos a la dignidad humana y al debido proceso de la señora Gómez Jeromito, por las razones expuestas en esta providencia.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO.-** En el expediente T-6.697.235, **REVOCAR** la sentencia de segunda instancia proferida el 22 de enero de 2018 por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Arauca, en el cual se negó el amparo invocado y, en su lugar, **CONFIRMAR** el fallo de primera instancia adoptado el 20 de noviembre de 2017 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Saravena (Arauca), en el que se tutelaron los derechos fundamentales del señor Ángel Miro Villamizar Rincón a la dignidad humana y al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la orden dispuesta en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la Resolución 810011095 del 28 de septiembre de 2010 expedida por Acción Social y, por consiguiente, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice nuevamente una valoración de la declaración presentada por el señor Ángel Miro Villamizar Rincón, teniendo en cuenta el contexto de violencia que fue invocado y las diversas consecuencias que él puede generar, y decida definitivamente sobre su inclusión en el RUV, de conformidad con los principios *pro homine* y de favorabilidad expuestos por esta Corporación.

**TERCERO.-** En el expediente T-6.779.911, **REVOCAR** los fallos de primera y segunda instancia proferidos el 15 de noviembre de 2017 y el 28 de febrero de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali y por la Sala Segunda del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, respectivamente. Y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos

fundamentales de la señora Yamilet Salazar Quiñones a la dignidad humana y al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

**CUARTO.-** Como consecuencia de la orden dispuesta en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** las Resoluciones 2016-202701 del 24 de octubre de 2016 y 2017-49284 del 12 de septiembre de 2017, salvo en lo que atañe a la inscripción en el RUV por la conducta de desplazamiento forzado de la que fue objeto la señora Yamilet Salazar Quiñones. Por consiguiente, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice una nueva valoración sobre la declaración realizada por la actora y decida definitivamente sobre su inclusión en el RUV, debiendo pronunciarse de manera específica sobre los elementos de juicio que fueron mencionados en esta providencia, incluyendo una decisión de fondo respecto de todos los hechos victimizantes alegados, con la salvedad del desplazamiento mencionado anteriormente, y sin incurrir en inconsistencias, teniendo en cuenta los principios *pro homine* y de favorabilidad expuestos por esta Corporación.

**QUINTO.-** En el expediente T-6.785.997, **REVOCAR** las sentencias de primera y segunda instancia del 7 y 15 de marzo de 2018 proferidas por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Cali y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de la misma ciudad, respectivamente, en las cuales se resolvió negar por improcedente la tutela. Y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales del señor Juan Nemesio Mena Mosquera a la dignidad humana y al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEXTO.-** Como consecuencia de la orden dispuesta en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** las Resoluciones 2015-280860 del 9 de diciembre de 2015, 2015-280860R del 24 de agosto de 2017 y 2017-45933 del 31 de agosto de 2017, en las cuales se decidió no inscribir en el RUV al señor Juan Nemesio Mena Mosquera. Por consiguiente, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice una nueva valoración sobre la declaración realizada por el accionante y decida definitivamente sobre su inclusión en el RUV, debiendo pronunciarse de manera específica respecto de los hechos acontecidos en los años 2006 y 2015, de conformidad con los lineamientos establecidos en esta providencia, por los hechos victimizantes de lesiones personales, amenaza, desplazamiento forzado y abandono o despojo de bienes muebles, teniendo en cuenta los principios *pro homine* y de favorabilidad expuestos por esta Corporación. Si para la fecha en que se notifique esta providencia, la entidad demandada ya hubiere proferido un acto administrativo materializando lo anunciado en el escrito del 4 de octubre de 2018, deberá, de oficio, adoptar las medidas que resulten pertinentes para asegurar que su decisión se ajuste al examen integral de todas las circunstancias expuestas por el actor, según se explicó en el presente fallo.

**SEPTIMO.-** En el expediente **T-6.792.473**, **CONFIRMAR** el fallo de única instancia dictado el 5 de marzo de 2018 por parte del Juzgado Laboral del Circuito de Chiriguana (César), en el cual se negó el amparo invocado por la señora Clara Luz Tapia Díaz, por las razones expuestas en esta providencia.

**OCTAVO.-** En el expediente T-6.793.473, **REVOCAR** las sentencias de primera y segunda instancia proferidas el 19 de febrero de 2018 por el Juzgado Primero Promiscuo de La Plata (Huila) y el 21 de marzo de 2018 por la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva, en las cuales se negó el amparo. Y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos a la dignidad humana y al debido proceso de la señora Nancy Gómez Jeromito, por las razones expuestas en esta providencia.

**NOVENO.-** Como consecuencia de la orden dispuesta en el numeral anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** las Resoluciones 2018-1402 del 13 de febrero de 2018 y 2016-211697 del 31 de octubre de 2016, en las cuales se decidió no inscribir en el RUV a la señora Nancy Gómez Jeromito. Por consiguiente, **ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice una nueva valoración sobre la declaración realizada por la accionante y decida definitivamente sobre su inclusión en el RUV, debiendo tener en cuenta (i) que la condición de víctima no se predica de la condena al autor del ilícito, ni se puede limitar a la calidad del sujeto que cometió la conducta punible; y (ii) que frente a zonas grises respecto a la conexidad de un hecho con el conflicto armado, se debe recurrir a una interpretación que sea lo más favorable para las víctimas, teniendo en cuenta además los principios de buena fe y *pro homine*.

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

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaría General