

Sentencia T-834/14

Referencia: Expediente T-4395453

Acción de tutela interpuesta por Nelly Esperanza Urbano Solarte contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y concordantes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil-Familia, en la acción de tutela instaurada por la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

I. ANTECEDENTES.

La señora Nelly Esperanza Urbano Solarte interpone acción de tutela contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por considerar que esa entidad le está vulnerando los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso. Para fundamentar su solicitud la accionante relata los siguientes:

1. Hechos.

1.1. Aduce que, junto con su compañero Everardo Germán Álvarez Romo, en el año 2008, fueron a trabajar en minas de oro a la vereda denominada “*La Mina*”, ubicada en el municipio de Roberto Payán, departamento de Nariño.

1.2. Indica que el 14 de diciembre de 2012, a eso de las ocho de la noche, llegaron a la casa donde vivían varios hombres armados, vestidos de civil, con pasamontañas, quienes les taparon la boca con cinta, los ultrajaron, les dijeron

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

que eran auxiliares de la guerrilla, les preguntaron dónde estaba el oro y la plata, sacaron fuera de la casa a su hermano y a su compañero, mientras a ella la dejaron adentro, uno de los asaltantes intentó asfixiarla con una bolsa que le puso en la cabeza y a continuación la violaron. Finalmente se fueron llevándose todas las pertenencias que tenían y diciéndoles que abandonaran ese municipio si no querían que los mataran cuando regresaran.

1.3. Informa que el día siguiente fue atendida en el hospital de Roberto Payán; el día 17 del mismo mes y año denunció penalmente los referidos hechos en la Fiscalía del municipio de Barbacoas y el día 19 de diciembre de 2013 los denunció igualmente en la Personería de Pasto.

1.4. Manifiesta que en el mes de agosto de 2013 recibió la Resolución número 2013-122644, mediante la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas les negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), aduciendo que los hechos ocurrieron por casusa diferente a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y que las BACRIM no tienen carácter insurgente, ni ideología política, razón por la cual no cometen infracciones al Derecho Internacional Humanitario que deban ser reparadas según la ley de víctimas.

1.5. Señala que el 14 de agosto de 2013 interpuso recurso de reposición y el subsidiario de apelación contra esa resolución, sin que haya recibido respuesta después de 5 meses.

1.6. Afirma que se encuentra en situación de vulnerabilidad manifiesta, porque perdieron todos sus ahorros y no han logrado conseguir un trabajo que les proporcione ingresos para sobrevivir.

Por lo anterior, invoca el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso. En consecuencia, solicita que se le ordene a la entidad accionada que la incluya a ella y a su compañero Everardo Germán Álvarez Romo en el Registro Único de Víctimas (RUV).

2. Respuesta de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El Representante Judicial de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pide que se denieguen las peticiones formuladas por la actora, toda vez que esa entidad *“ha dado cabal cumplimiento a sus funciones legales”* y *“en ningún momento ha vulnerado o puesto en riesgo derecho fundamental alguno de la accionante”*.

Agrega que, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, los organismos estatales que conocen de peticiones, quejas o reclamos, deben respetar estrictamente la fecha de su presentación, dentro de los criterios señalados en el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin

consideración a la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal; y que los procedimientos especiales regulados por la ley se deben atender conforme a la misma ley. Además, que en todas las entidades, dependencias y despachos públicos, debe llevarse un registro de presentación de documentos, en el cual se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los usuarios, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto del turno, el cual debe ser público, lo mismo que los asuntos radicados en la entidad u organismo, manteniendo el registro a disposición de los usuarios.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Sentencia de primera instancia.

El Juez Quinto de Familia del Circuito de Pasto, en sentencia del 3 de febrero de 2014, concedió la acción de tutela presentada por la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y ordenó a la entidad demandada que: (i) inscribiera a la actora, junto con su grupo familiar compuesto por su compañero Everardo Germán Álvarez Romo, en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y/o en el Registro de Víctimas (RUV); (ii) realizara todos los trámites necesarios para gestionar y entregar a la accionante y a quienes componen su grupo familiar la ayuda humanitaria, los oriente adecuadamente y los acompañe en los trámites correspondientes ante las diferentes autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada.

Dicho funcionario expuso estas razones esenciales de esa providencia:

(i) Según la jurisprudencia constitucional, en el caso de población desplazada por la violencia resulta desproporcionado exigir para la procedencia de la acción de tutela el agotamiento previo de los trámites ordinarios, debido a la gravedad de las circunstancias en que se encuentran esas personas y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas, hasta el punto de que la misma Corte Constitucional, en Sentencia T-334 de 2007, sostuvo que “[e]l desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad”.

(ii) Según la Corte Constitucional, una persona tiene la condición de desplazada interna cuando: (a) ocurre su migración del lugar de su residencia dentro de las fronteras del país y (b) esa migración es causada por hechos violentos (Sentencia T-025 de 2004, entre otras).

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

(iii) La Ley 387 de 1997 adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia; y le impuso al Estado la obligación de formular políticas para lograr esos objetivos. La misma ley creó un programa de atención a desplazados por la violencia, que se inicia con la inscripción de los afectados en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, (hoy RUV), que tiene por objeto identificar a las personas desplazadas para que puedan acceder a los beneficios consagrados en la ley.

La Corte Constitucional ha aclarado que la condición de desplazado no se adquiere por la inscripción en el RUPD, porque este no es un acto constitutivo del desplazamiento, sino una herramienta técnica de identificación y actualización de desplazados (Sentencia T-006 de 2009).

(iv) El Decreto 2569 de 2000 reglamentó el RUPD, generando una relación directa entre la inscripción y las ayudas humanitarias, bajo la consideración de que esa inscripción no puede convertirse en un obstáculo que impida a la población desplazada la atención a la que tiene derecho (Sentencia T-605 de 2008, entre otras).

(v) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000, la entidad competente no efectuará la inscripción en el registro cuando: (a) la declaración resulte contraria a la verdad; (b) existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la declaración no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho del desplazamiento; y (c) el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el registro después de un año de ocurridas las circunstancias que motivaron el desplazamiento.

Específicamente sobre la segunda de estas causales la Corte Constitucional ha sostenido que las razones objetivas y fundadas del hecho del desplazamiento deben valorarse a la luz de los principios de la buena fe, derecho sustancial y favorabilidad, de tal manera que es suficiente una prueba sumaria sobre la existencia de los hechos, en tanto que las leyes y reglamentos sobre la materia deben interpretarse en la forma que mejor convenga a quien alega el desconocimiento (Sentencias T-821 de 2007 y T-284 de 2010).

(vi) La Corte Constitucional, al interpretar el alcance de la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, manifestó que esta “*tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión ‘con ocasión de’ alude a ‘una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado’.* Esta conclusión también es armónica con la noción amplia de ‘conflicto armado’ que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

en materia de desplazamiento forzado, la cual, lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011”.

(vii) La Sentencia C-781 de 2012, que declaró exequible la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” del artículo 3^a de la Ley 1448 de 2011, dice que son víctimas del conflicto armado las personas afectadas con hechos que guardan una relación de conexidad suficiente con dicho conflicto, como: (a) los desplazamientos intraurbanos; (b) el confinamiento de la población; (c) la violencia sexual contra las mujeres; (d) la violencia generalizada; (e) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (f) las acciones legítimas del Estado; (g) las acciones atípicas del Estado; (h) los hechos atribuibles a bandas criminales; (i) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados; y (j) actos realizados por grupos de seguridad privada. Pero, en todo caso debe existir una relación cercana, razonable y suficiente con el conflicto armado interno, aplicando la duda en favor de la víctima y teniendo en cuenta que la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*” comprende un conjunto de acaecimientos que no se agotan “*en la confrontación armada, en el accionar de ciertos grupos armados, a la utilización de ciertos métodos o medios de combate o a los ocurridos en determinadas zonas geográficas*”.

(viii) La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas negó la inclusión de la actora y su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV), argumentando que los hechos relatados por ella no se adecúan a lo establecido en el artículo 3^o de la Ley 1448 de 2011, porque le atribuye la autoría de esos delitos a las bandas criminales BACRIM, las cuales no tienen carácter contrainsurgente, ni ideología política, y su motivación es el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Sin embargo, la entidad demandada no tuvo en cuenta en la Resolución que en el caso de personas desplazadas por la violencia se invierte la carga de la prueba en virtud de los principios de la buena fe y de favorabilidad, por lo cual le corresponde demostrar que la persona afectada no está diciendo la verdad en los hechos que narra. Pero, en la decisión que negó la inscripción no se analizó el contexto en que ocurrieron los acontecimientos, ni las circunstancias que los rodearon, como tampoco la relación y conexidad de la banda que ejecutó los hechos con el conflicto armado, máxime cuando en la misma se menciona la edición virtual del diario El País de Cali del 12 de febrero de 2013, donde se informa que las BACRIM son las responsables de generar los mayores niveles de violencia en el país, en los últimos años, y que

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

su influencia se ha extendido a más de la mitad de los departamentos de Colombia, incluido Nariño.

Más aún, tampoco se analizó que es de conocimiento público que el municipio de Roberto Payán, zona rural donde ocurrieron los hechos, existen bandas criminales que imponen su poder mediante la utilización de las armas, la intimidación, la amenaza y el terror, para doblegar por esos medios a los residentes totalmente desamparados por el Estado.

(ix) El Juzgado considera que la actora y su grupo familiar se encuentran en situación de desplazamiento forzado por la violencia, al no haber sido desvirtuada su versión de los hechos por la entidad accionada, que dan cuenta de la gravedad de las agresiones contra su integridad y libertad sexual.

- **Impugnación.**

El Representante Judicial de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas impugnó el fallo de primera instancia para que se revocara, con fundamento en estas consideraciones:

(i) Según los artículos 86 de la Constitución, 8° del Decreto 2591 de 1991 y la Sentencia C-191 de 1998, la acción de tutela es un mecanismo de defensa subsidiario, porque procede solamente cuando no exista otro medio idóneo para la defensa de los derechos o, cuando existiendo, la acción de tutela sea necesaria en forma transitoria para evitar un perjuicio irremediable, circunstancia que no se presenta en este caso y, por tanto, la tutela es improcedente.

(ii) De otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° Superior, los particulares solo son responsables por infringir la Constitución y las leyes; mientras que los servidores públicos lo son por la misma causa, por omisión y extralimitación en sus funciones.

(iii) No es función de la entidad que representa *“incluir en el registro de Población Desplazada a la población vulnerable sino a aquellas que por circunstancias ajenas a su voluntad se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia o domicilio, efectos que tienen su causa única y exclusivamente en la violencia o conflicto armado interno de nuestro país, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. Y siempre que ello se haga de acuerdo con los presupuestos de ley, para el presente caso que la situación se enmarque dentro de las circunstancias descritas por la ley”*.

Si la entidad accediera a inscribir a la actora en el Registro Único de Víctimas (RUV) incurriría en extralimitación de funciones, porque las agresiones a la accionante no fueron causadas dentro del conflicto armado, sino por las BACRIM, situación que no está incluida en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

(iv) Por lo anterior, el juez de tutela no puede concluir que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas está vulnerando algún derecho fundamental por haber negado la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y su grupo familiar, porque lo que ha hecho esa entidad es cumplir la Constitución y la ley, concretamente el referido artículo 1° de la Ley 387 de 1997. Además, obrar en contra de esta norma conduciría a que cualquier persona que considere en riesgo su vida o sea desplazada por causas violentas ajenas al conflicto armado nacional pueda ser inscrita como desplazada en el Registro Único de Víctimas (RUV). Es decir, que no habría ninguna limitación al respecto.

2. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil-Familia, mediante providencia del 11 de marzo de 2014, resolvió modificar los numerales primero y segundo de la providencia impugnada y, en su lugar, amparar únicamente el derecho fundamental de petición, ordenando a la entidad accionada que resolviera el recurso principal de reposición y el subsidiario de apelación interpuestos contra la Resolución número 2013-122644 del 1° de marzo de 2013. Además revocó el numeral tercero relacionado con la orden de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) y la entrega de beneficios.

Los argumentos esenciales del fallo son los que a continuación se resumen:

(i) La vía gubernativa constituye un mecanismo de control de los actos administrativos; es un requisito obligatorio para acudir a la vía contencioso administrativa; y es una expresión del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

(ii) En este caso la accionante interpuso contra la Resolución número 2013-122644 del 1° de marzo de 2013, que negó la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) a ella y a su compañero permanente, el recurso principal de reposición y el subsidiario de apelación, los cuales no han sido resueltos.

(iii) La acción de tutela propuesta para que se haga la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se otorguen los beneficios de ley no es procedente por falta del requisito de subsidiariedad y residualidad, dado que están sin resolver los mencionados recursos y no se ha acudido a la vía contencioso administrativa.

(iv) La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le está vulnerando a la actora el derecho fundamental de petición por no resolver los recursos de reposición y apelación dentro de los términos legales y ni siquiera ante la presentación de la acción de tutela en su contra.

III. PRUEBAS.

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente:

- Fotocopias simples de las cédulas de ciudadanía de los señores Everardo Germán Álvarez Romo y Nelly Esperanza Urbano Solarte (folios 10 y 11, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Copias simples de la historia clínica de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte, expedidas por el Centro Hospital Las Mercedes de Roberto Payán (folios 12 a 16, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Copias simples de la historia clínica de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte, emitidas por AHARA IPS S.A.S. de la ciudad de Pasto (folios 17 a 25, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Copia simple del denuncia penal formulado por la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte, el 17 de diciembre de 2012, en la Fiscalía del municipio de Barbacoas (folios 26 a 30, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Copia simple de la Resolución 2013-122644, del 1° de marzo de 2013, emanada de la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas (folios 31 a 33, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Certificación de la Administradora de Profamilia de la ciudad de Pasto, de fecha 17 de enero de 2014, sobre la asistencia de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte a un proceso terapéutico de atención psicológica (folio 38, cuaderno de tutela de primera instancia).
- Testimonio de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte ante el Juzgado Quinto de Familia del Circuito de Pasto (folios 56 y 57, cuaderno de tutela de primera instancia).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si es procedente la acción de tutela en el caso bajo análisis. De ser así, la Corte analizará si la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulnera los derechos fundamentales de una persona y de su grupo familiar que tuvieron que desplazarse de su lugar de residencia, luego de ser víctimas de ultrajes, torturas, violaciones y amenazas, al negarse a inscribirlos en el Registro Único de Víctimas (RUV), argumentando que: (i) los hechos en mención ocurrieron por casusa diferente a la contemplada en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, ya que se enmarcan en una situación de violencia generalizada; (ii) las estructuras paramilitares desmovilizadas son organizaciones criminales o delincuencia común, que no se pueden asimilar a formaciones paramilitares contrainsurgentes; (iii) las organizaciones criminales se caracterizan por ser de carácter multidelictivo y carentes de ideología.

Para resolver los anteriores problemas jurídicos la Sala abordará los siguientes tópicos: (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; (ii) el concepto de desplazado y el derecho a ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV); (iii) la definición de víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011 y la imposibilidad de extenderla, sin más, a la de desplazado por la violencia de la Ley 387 de 1997; (iv) situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Con base en ello (v) la Sala procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.

3.1. El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución, al referirse a la acción de tutela, lo hace asignándole un carácter subsidiario ante la existencia de otros medios o mecanismos de defensa judicial. Dispone la norma en comentario:

“ARTÍCULO 86. 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, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)

(Subrayas fuera de texto original).

En desarrollo del artículo 86 Superior, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 señala:

“ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)” (Subrayas fuera de texto).

3.2. Con fundamento en las anteriores normas esta Corporación ha indicado que, por regla general, la acción de tutela solo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, ya que, dado su carácter subsidiario, no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico¹. No obstante, también ha precisado que esta regla tiene dos excepciones: (i) cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales presuntamente conculcados o amenazados².

3.3. De otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada que, debido al particular estado de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales cuando se vean vulnerados o amenazados³, al menos por las siguientes razones:

“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran⁴.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada⁵.

¹ Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, T-106 y T-480 de 1993, entre muchas otras.

² Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000, T-315 de 2000, T-319 de 2009, T-192 de 2010, T-890 de 2011 y T-517 de 2014, entre otras.

³ Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011; T-085 y T-192 de 2010; T-319, T-620 y T-840 2009; T-496 de 2007; T-086 y T-468 de 2006; T-175, T-563, T-1076, T-882 y T-1144 de 2005; T-740 y T-1094 de 2004; entre muchas otras.

⁴ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009; T-1135 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-468 de 2006; T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005, T-1094, T-740 y T-025 de 2004.

⁵ Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).”⁶

En esta misma línea, esta Corporación ha manifestado que, tratándose de este grupo de personas, resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir, para hacer uso del mecanismo de tutela, el previo agotamiento de acciones y recursos ante la jurisdicción ordinaria⁷.

4. El concepto de desplazado y el derecho a ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).

4.1. Esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades, tanto en sede de tutela como de control abstracto de constitucionalidad, sobre la condición de las personas desplazadas por la violencia. La primera aproximación que hizo sobre el tema la realizó en la Sentencia T-227 de 1997⁸, antes de la expedición de la Ley 387 de 1997. En aquella oportunidad la Corte señaló:

“[¿] Quiénes son ‘desplazados internos’?”

La descripción de ‘desplazados internos’ es variada según la organización que la defina (...) Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.” (Subrayas fuera de texto original).

La relevancia de esta sentencia se deriva de que en ella se incorporó una “*tesis básica*” según la cual la condición de desplazamiento forzado es una cuestión de hecho que no requiere de certificación o reconocimiento gubernamental y cuya configuración sucede con la convergencia de dos elementos mínimos: “*(i) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación*”⁹. Esta aproximación ha sido reiterada en numerosas ocasiones por las diversas Salas de Revisión y por la Sala Plena de esta

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2010.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.

⁸ En esta ocasión la Corte estudió un caso en el cual un centenar de colonos que habitaban una hacienda se vieron obligados a desplazarse por la coacción de grupos armados y cuyo asentamiento en otros lugares se estaba viendo impedido por determinación de las autoridades. En ese asunto esta Corte reconoció la condición de desplazados que tenían los accionantes y se le ordenó a las diferentes entidades involucradas la adopción de medidas dirigidas a superar el estado de vulnerabilidad en que se encontraban los actores.

⁹ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Corporación¹⁰, en sintonía con las distintas formulaciones legales y reglamentarias que se han expedido sobre la materia.

4.2. Posteriormente se expide la Ley 387 de 1997¹¹, la cual recoge la definición de persona desplazada establecida en la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA). En el artículo 1° de esta norma se enuncian los factores coercitivos que causan el desplazamiento forzado, entre los que, además del conflicto armado interno, se incluyen: *“los 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 o alteren drásticamente el orden público”*.

La jurisprudencia constitucional, al analizar los lineamientos y presupuestos fácticos recogidos en el precitado artículo 1°, ha sostenido que: (i) la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho que está compuesta por los dos requisitos materiales anteriormente expuestos¹², y (ii) el desplazamiento no se circunscribe exclusivamente al marco del conflicto armado interno, sino que puede abarcar escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia¹³.

En relación con este último aspecto la Corte ha precisado que el flagelo del desplazamiento no puede entenderse de forma restringida, excluyéndose los casos que no guardan relación con el conflicto armado, ya que *“de un lado, se desconocería que sus causas pueden ser ‘diversas, indirectas y con la participación concurrente de diversos actores, tanto legítimos como ilegítimos’¹⁴ y, por otro lado, implicaría una interpretación restrictiva que iría contra el principio de favorabilidad en la aplicación de las normas que protegen a esta población”¹⁵*.

Teniendo como fundamento estas consideraciones, esta Corporación también ha indicado que la definición que trae el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y las causas violentas allí previstas como determinantes de la situación de desplazamiento deben considerarse como meramente enunciativas¹⁶.

4.3. En la misma línea, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en Auto 119 de 2013, al referirse a la concepción amplia del

¹⁰ Ver sentencias T-265, T-473, T-746 y de 2010; T-042 de 2009 ; T-439, T-458, T-599, T-647, T-787 y T-1095 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-175, T-563 y T-1076 de 2005; T-1094 y T-770 de 2004; T-268 de 2003; T-327 y T-1346 de 2001; SU-1150 de 2001 y C-372 de 2009, entre otras.

¹¹ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia

¹² Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-447 de 2010.

¹³ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013, Sentencias T-898 de 2013, C-372 de 2009, T-599 de 2008, T-419 de 2003 y T-1346 de 2001.

¹⁴ *“Corte Constitucional, Sentencia T-630 de 2007, reiterada en la Sentencia C-372 de 2009”*.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-898 de 2013.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-898 de 2013 y T-265 de 2010.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

concepto de desplazado¹⁷ dijo:

“Al delimitar el término ‘desplazado interno’, la Corte ha establecido que debe ser considerado en términos amplios, atendiendo a que sus causas pueden ser diversas, indirectas, y con la participación concurrente de diversos actores, tanto ilegítimos como legítimos¹⁸. En igual sentido, al hacer referencia a los dos elementos mínimos que son necesarios para que se configure la condición de persona desplazada por la violencia, este Tribunal ha interpretado ‘la coacción’ de una manera amplia, es decir, como hechos de carácter violento¹⁹. Al precisar qué se debe entender por los hechos de carácter violento que provocan la situación de desplazamiento forzado, la Corte sostuvo que la definición consignada en el artículo 1º de la Ley 387 no debe entenderse de manera restringida y taxativa, sino de modo enunciativo²⁰. Así, en el marco de los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, la Corte ha anotado que el desplazamiento forzado se configura cuando se presenta cualquier forma de coacción²¹. Por lo tanto, la Corte afirmó que es indiferente para adquirir la condición de desplazado el tipo de violencia que sufrió esa población, ya sea ideológica, política o común²².”

4.4. A partir de las anteriores consideraciones la Corte ha concluido, en relación con la condición de persona desplazada por la violencia que se adquiere con ocasión de la violencia generalizada, lo siguiente: *“(i) la condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del*

¹⁷ Sobre el concepto amplio de la condición de desplazado, también pueden verse las Sentencias T-1346 de 2001, T-419 de 2003, T-599 de 2008 y C-372 de 2009, entre otras.

¹⁸ *“Las definiciones existentes sobre el vocablo ‘desplazado interno’ no pueden ser entendidas en términos tan restrictivos que excluyan, prima facie, cualquier acto u omisión imputables al Estado, sea ésta legítima o no y que coadyuven, en cierta manera, a la generación del mencionado fenómeno. En otras palabras, las causas del desplazamiento forzado pueden ser diversas y concurrentes, sin que, por definición, se pueda excluir el accionar estatal así [sic] sea éste, se insiste, legítimo’. Sentencia T-630 de 2007. Reiterada en la C-372 de 2009”.*

¹⁹ *“La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición de desplazamiento se da cuando concurren dos factores materiales: (i) una migración del lugar de residencia, al interior de las fronteras del país, (ii) causada por hechos de carácter violento’. Sentencia T-787 de 2008. En la misma dirección, ha sostenido que: ‘se está ante una situación de desplazamiento forzado cuando se verifica que existió un traslado dentro del territorio por causas violentas, definición adoptada por el legislador en el artículo 1 de la ley 387 de 1997 y reiterada por esta Corporación’. Sentencias T-056 de 2008 y T-006 de 2009”.*

²⁰ *“Dicha causa violenta, es descrita de manera no taxativa por la ley, y la ejemplifica como un 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 o alteren drásticamente el orden público’. Sentencia T-265 de 2010”.*

²¹ *“Es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo a otro lugar dentro de las fronteras del Estado. Sentencia T-328 de 2007, reiterada por la T-215 de 2009, y por la sentencia T-506 de 2008: “la condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que se presenta cuando se ha ejercido cualquier forma de coacción para imponer el abandono del lugar habitual de residencia o de trabajo, obligando a movilizarse a otro lugar, dentro de las fronteras del Estado”.*

²² *“Lo importante es la determinación de la migración interna en razón a una causa violenta, sin ser necesario identificar si la violencia, motivo del desplazamiento, fue política, ideológica o común’. Sentencia T-265 de 2010”.*

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; (iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera”²³.

4.5. Ahora bien, como producto de la necesidad de protección a la población desplazada, fue creado el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV)²⁴.

La Corte ha precisado que la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) no es el acto constitutivo que otorga la calidad de desplazado, ya que este es simplemente una herramienta de carácter técnico, toda vez que la condición de desplazado responde a una situación de hecho que se materializa cuando confluyen los dos requisitos a los que se ha hecho mención en esta providencia.

En este punto es preciso señalar que la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación, en Sentencia T-025 de 2004, aclaró que toda persona que haya sido objeto de desplazamiento forzado tiene el derecho a ser registrada como tal de forma individual o con su núcleo familiar.

En consonancia con lo anterior, la Corte ha señalado que el Registro Único de Víctimas (RUV) cumple una diversidad de funciones dirigidas a garantizar los derechos de quienes se encuentran en esa situación. Al respecto señaló en el Auto 119 de 2013:

*“Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del **derecho que tiene la población desplazada a ser inscrita en el registro** que el gobierno implementó como parte del sistema de atención a esa población²⁵. Por medio del registro, observó la Corte, se busca hacer frente a la situación de emergencia en la que*

²³ Corte Constitucional, Auto 119 de 2013.

²⁴ Según el artículo 4º del Decreto 2569 de 2000, el RUPD es “una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia”. En virtud del artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 el RUPD pasó a formar parte del RUV, de acuerdo con esta disposición: “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”.

²⁵ “La Corte ha considerado que si una persona se encuentra en las circunstancias de hecho que dan lugar al desplazamiento, tiene derecho a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada”. Sentencia T-821 de 2007”.

*se encuentra la población desplazada por la violencia²⁶. En ese sentido, la Corte ha reconocido la importancia constitucional que ha adquirido el registro para la atención de la población desplazada. Éste permite **hacer operativa la atención** de esa población por medio de la **identificación de las personas** a quienes va dirigida la ayuda; la **actualización de la información** de la población atendida y sirve como **instrumento para el diseño, implementación y seguimiento** de las políticas públicas que busquen proteger sus derechos²⁷. El registro guarda una estrecha relación con la **obtención de ayudas de carácter humanitario**, el acceso a **planes de estabilización económica**, y a los **programas de retorno, reasentamiento o reubicación²⁸**, y en términos más generales, con el **acceso a la oferta estatal²⁹**. Debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada, la Corte sostuvo en una ocasión que **‘el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales’.**”*

Por último es importante señalar que esta Corporación ha establecido algunos lineamientos que deben tenerse en cuenta por los funcionarios encargados de llevar a cabo el Registro Único de Víctimas (RUV), a saber:

*“En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos³⁰. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin³¹. **En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante³². En este sentido, si el funcionario considera que la***

²⁶ “El registro es una herramienta que contribuye a ‘mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las cuales son víctimas los desplazados’. Sentencia T-327 de 2001”.

²⁷ “Corte Constitucional. Sentencias T-1076 de 2005 y T-496 de 2007, y T- 169 de 2010”.

²⁸ “De acuerdo con lo consagrado en el artículo 13 constitucional y el desarrollo jurisprudencial al respecto, es claro que el Estado debe procurar un tratamiento excepcional, con un especial grado de diligencia y celeridad a los asuntos concernientes a aquellas personas que se encuentran en condiciones económicas y circunstancias de debilidad manifiesta, en particular como consecuencia del desplazamiento forzado que se vive en el país (...) Este deber de cuidado excepcional se materializa en la adopción de políticas estatales que garanticen el cese de la constante vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos desplazados a causa del conflicto interno, de manera tal que se puedan restablecer esos derechos a su estado anterior’. Sentencias T-327 de 2001 y T-787 de 2008”.

²⁹ “En vista de que el acceso a la atención estatal a la población desplazada depende de que las personas beneficiadas estén inscritas en el Registro Único, la Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de dicho asunto’. Sentencia T-1094 de 2004”.

³⁰ “Ver la sentencia T-645 de 2003, entre otras”.

³¹ “Ver la sentencia T-1076 de 2005, entre otras”.

³² “Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: ‘si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción’. Sentencia T-563 de 2005”.

declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así³³. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida³⁴ y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad³⁵. En cuarto lugar, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad³⁶.

5. La definición de víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011 y la imposibilidad de extenderla, sin más, a la de desplazado por la violencia de la Ley 387 de 1997³⁷.

5.1. Dentro del conjunto de normas que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las Leyes 387 de 1997³⁸ y 1448 de 2011³⁹. No obstante, la diferencia del objeto entre una y otra, lo cierto es que el esquema institucional que había sido diseñado por la Ley 397 de 1997 para atender la población

³³ “Al respecto la Corte ha señalado: ‘es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.’ Sentencia T-327 de 2001”.

³⁴ “Al respecto dijo la Corte: ‘uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.’ Sentencia T-327 de 2001”.

³⁵ “Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta que: “(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de ‘temor reverencial’ hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración”.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2013.

³⁷ Esta Sala de Revisión, en Sentencia T-517 de 2014, tuvo la oportunidad de referirse sobre este mismo tema. Por lo tanto, se reiteran los argumentos allí expuestos.

³⁸ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

³⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

desplazada por la violencia, fue absorbido en buena medida por la Ley 1448 de 2011, con lo cual, entre otras cosas, se afectaron los criterios para ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV). En efecto, el artículo 3° de la Ley 1448 agregó el elemento de la relación con el conflicto armado para adquirir la condición de víctima, excluyendo, en principio, a quienes sean objeto de actos de delincuencia común. Al respecto dice la norma, en lo pertinente:

*“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**. (...)*

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

Lo anterior, en la práctica, generó que las personas cuyos desplazamientos no se produjeran “*con ocasión del conflicto armado interno*” no pudieran ser tenidas en cuenta para su reconocimiento como víctimas a través de su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En relación con este punto, la Corte, en la Sentencia C-280 de 2013⁴⁰, reiteró que las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 tienen propósitos diferentes y que, en ningún caso, puede entenderse que con la expedición de la segunda se vean afectadas las garantías de la población desplazada. En ese sentido sostuvo que “*es claro que estas reglas no impiden la vigencia continuada de las normas preexistentes sobre las materias de que ahora trata la Ley de Víctimas, pues a más de no haberse señalado como derogada ninguna en particular, tampoco podría afirmarse que ellas resultan contrarias o inconciliables con los nuevos preceptos, que como se ha explicado, aplican solo dentro de un específico y limitado contexto, y sólo dentro de este podrían generar efecto derogatorio, respecto de normas que con anterioridad hubieran regulado las mismas situaciones fácticas así delimitadas*”.

Esta consideración tiene una estrecha relación con el carácter operativo que la Corte le ha reconocido a la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, la

⁴⁰ En esa ocasión la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, según el cual “*las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes*”, y sobre artículo 208 de la misma norma que derogaba todas las disposiciones que le fueran contrarias.

cual fue puesta de presente en la Sentencia C-253A de 2012⁴¹ en los siguientes términos:

*“Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella. Para eso la ley acude a una especie de **definición operativa**, a través de la expresión ‘[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)’, giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley.”*

⁴¹ En esta providencia la Corte, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 3º y 75 (parciales) de la Ley 1448 de 2011, concluyó, en relación con la calificación de un acto de violencia como ocurrido dentro del contexto del conflicto armado, lo siguiente: *“Para la Corte es claro que la Ley 1448 de 2011 plantea dificultades en su aplicación que se derivan de la complejidad inherente a la interpretación de los supuestos fácticos en torno a los cuales ella se estructura. Sin embargo, tales dificultades no se derivan de la expresión acusada, sino de la complejidad del fenómeno social a partir del cual se ha definido el ámbito de la ley. En efecto, aún de no existir la exclusión expresa que se hace en la disposición acusada, sería preciso, en la instancia aplicativa de la ley, identificar si las conductas de las que una persona pretende derivar la condición de víctima, se inscriben o no en el ámbito del conflicto armado interno. Como se ha dicho, existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto, y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley. En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima. Sin embargo, es claro que en esas situaciones límite la decisión debe adoptarse en concreto, a la luz de las particularidades del caso, porque si bien, por un lado, debe promoverse la efectividad del objetivo protector de la ley en todos aquellos eventos de afectación de derechos atribuibles al conflicto armado interno, no puede desconocerse que el régimen excepcional en ella previsto no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello. // De este modo, en cuanto la exclusión que se deriva del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 se inscribe dentro del objetivo general de la ley, que la Corte encuentra ajustado a la Constitución, y en la medida en que la misma no tiene un contenido discriminatorio, la Corte habrá de declarar su exequibilidad, sin perjuicio de la observación conforme a la cual, en la aplicación de la misma habrá de atenderse a criterios objetivos en orden a establecer si la conducta a partir de la cual alguien pretende que se le reconozca la condición de víctima para los efectos de la ley, se encuadra o no en el ámbito del conflicto armado interno. Precisa la Corte que, en todo caso, los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva”.*

(Negrillas fuera de texto original)

Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional existe un universo de víctimas conformado por aquellas personas que han sufrido algún tipo de menoscabo como consecuencia de una conducta antijurídica, y que dentro de ese conjunto hay unas que se dan “*con ocasión del conflicto armado*”, que son las destinatarias de las medidas de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, bajo la interpretación de esta Corporación, dicha acepción permite que haya víctimas que no se den “*con ocasión del conflicto armado*”, como lo serían quienes se ven coaccionados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales. En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y, como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Posteriormente la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012⁴², reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011 y, además, reconoció que, dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de “*conflicto armado*” también debe ser comprendido de manera amplia. Al respecto la Sala Plena sostuvo:

*“Para la Corte la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, inserta en la definición operativa de ‘víctima’ establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, **tiene un sentido amplio** que cubija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión ‘con ocasión de’ alude a ‘una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.’*

*Esta conclusión también es armónica con la **noción amplia de ‘conflicto armado’** que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, **lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva** que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo*

⁴² En esa oportunidad esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

*específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un **sentido amplio** que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y **constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.***” (Negrilla fuera de texto)

5.2. No obstante la concepción amplia que la jurisprudencia constitucional le ha dado a los términos “víctima” y “conflicto armado”, esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha constatado que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas niega de forma reiterada la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) de personas que manifestaban ser desplazadas, argumentando que los hechos que dieron origen al desplazamiento no se enmarcan dentro del conflicto armado.

Como una respuesta a esta práctica fue expedido el Auto 119 de 2013 en el cual se precisa que restringir la configuración de la condición de persona desplazada a los casos relacionados con el conflicto armado implica una interpretación restrictiva que va en contra del principio de favorabilidad. A continuación se transcribe en extenso la argumentación de dicha providencia, dada su pertinencia:

*“A partir de los lineamientos anteriores, esta Sala Especial considera que la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, **no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada; con el derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.***”

En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto

del desarraigo, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Como se explicó en la Sección 2, este conjunto de desplazados por la violencia sólo gozan de la ayuda inmediata de urgencia mientras se define su no inclusión en el registro. De esta manera, a pesar de cumplir con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia de acuerdo con los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, y de encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, reciben un trato discriminatorio injustificado en comparación con la población que se vio forzada a desplazarse con ocasión del conflicto armado. Lo anterior, en detrimento del reconocimiento de su condición y de la garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

Por lo tanto, la ausencia de atención y protección en estos casos que es fruto de la decisión de no inclusión en el registro y la consecuente exclusión de los beneficios de la Ley de Víctimas, es contraria al amparo constitucional que esta Corporación ha reconocido en reiteradas ocasiones a favor de la población desplazada por la violencia en el marco de la Ley 387 de 1997.

Tampoco se compadece con los pronunciamientos de la Sala Plena en relación con el concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011. Este concepto operativo no se puede aplicar, sin más, a las personas desplazadas por BACRIM, porque la construcción del concepto de persona desplazada es más amplia que el de víctima en el marco del conflicto armado. Además, no cuentan con un esquema jurídico-institucional alternativo de protección (ver aparte 3.2.2.). Así, los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición, pero que, como puede ocurrir con el accionar de las BACRIM en determinadas situaciones, no guardan una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Si las autoridades son incapaces de prevenir esos episodios de desplazamiento, la protección debe activarse en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional como parte del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

*En consecuencia, la situación de emergencia y vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas objeto de este pronunciamiento les otorga el derecho fundamental al reconocimiento de su condición mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida desde el momento inmediato al desarraigo hasta la estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación, y con la protección de sus garantías básicas (aparte 3.1.2.), **en los mismos términos que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado.** Vale la pena recordar que debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada la Corte sostuvo que ‘el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales’⁴³ cuando se cumplen con las condiciones mínimas para adquirir tal condición.’ (Negrillas fuera de texto).*

Esta Corporación en la Sentencia T-006 de 2014⁴⁴, siguiendo la tesis planteada en Auto 119 de 2013, sostuvo:

“Los desplazados son víctimas del conflicto armado interno, no por la calidad del sujeto perpetrador, sino por las circunstancias objetivas. El Estado debe ser consciente de que existen factores marginales a la situación del conflicto armado que inciden directamente en la generación del desplazamiento forzado, y que, independientemente de la causa, constituyen una vulneración múltiple de derechos humanos. Las personas que han sufrido el desplazamiento forzado, son víctimas por el sólo hecho de haber sufrido un riesgo tal, ocasionado por el conflicto armado, que se vieron obligadas a dejar su hogar.

En consecuencia la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá inscribir de manera inmediata en el Registro Único de Víctimas, a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios de la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los requisitos en ella contemplados, independiente de si el

⁴³ “Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001”.

⁴⁴ En esa ocasión la Corte resolvió una tutela interpuesta por una persona víctima de desplazamiento forzado generado por hechos perpetrados por las denominadas “Águilas Negras”, quien consideraba que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas estaba vulnerando sus derechos fundamentales al negarle la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), argumentando que no existía conexión cercana entre los hechos que habían originado el desplazamiento y el conflicto armado.

desplazamiento forzado se originó en el conflicto armado y sin distinciones de la calidad o motivos del actor victimizante (político, ideológico o común).” (Negritas fuera de texto original).

5.3. Es de concluir, entonces, que, si bien las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 contienen elementos en común, como que ambas abordan aspectos relacionados con la violencia, lo cierto es que el universo de personas sobre las que recaen en ocasiones responden a fenómenos distintos. Mientras la Ley 387 se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448 se constituye en una ley con enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común.

No obstante, la Corte ha señalado que la definición de “víctima” de la nueva disposición debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique que deban entenderse excluidas otras formas de victimización. En este sentido, a partir de la interpretación amplia que deben tener los conceptos de “víctima” y de “conflicto armado”, el Auto 119 de 2013 deja claro que es inconstitucional negar la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) de una persona que afirma ser desplazada, argumentando que los hechos no se dieron “con ocasión del conflicto armado”.

6. Situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

6.1. La violencia contra la mujer por lo general está asociada con causas sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas, históricas y políticas, que operan en conjunto o aisladamente en detrimento de la dignidad y del respeto que se debe a quien es considerada una persona vulnerable y, en consecuencia, sujeto de especial protección, tanto en el derecho internacional como en el ordenamiento jurídico interno de los Estados.

Los actos de agresión pueden venir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en la esfera laboral, familiar, afectiva, o por fuera de éstas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica y, en algunas ocasiones, producir secuelas para las personas que conforman su unidad doméstica. En esta medida, debe ser un compromiso del Estado y de la familia “*procurar mecanismos destinados a evitar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, teniendo los órganos estatales que asumir la mayor responsabilidad, debido a su naturaleza, estructura y funciones*”⁴⁵.

6.2. Entre los compromisos internacionales ratificados por Colombia, destinados a procurar la erradicación de todas las formas de violencia contra la

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2010.

mujer, se destacan los siguientes: (i) Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁴⁶; (ii) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing⁴⁷; (iii) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención de Belem do Pará*”⁴⁸; (iv) Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁴⁹; Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁵⁰; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁵¹.

Dentro de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano relacionadas con la protección a la mujer “*se cuenta la de abstenerse de ejercer violencia contra ella a través de sus agentes, como también la de garantizarle una vida libre de violencia en todos los espacios –público y privado-, sin importar que el agente sea un particular, a lo cual se suma el deber de adoptar medidas positivas en favor de la mujer*”⁵².

6.3. Ahora bien, la Corte Constitucional no ha sido ajena a la problemática derivada del desplazamiento forzado y de la masiva, sistemática y continua vulneración de los derechos constitucionales de que son víctimas los desplazados, en su mayoría las mujeres cabeza de familia, adolescentes y niñas.

En el ámbito de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos esta Corporación ha identificado diversos riesgos que afectan de manera diferencial, especial y específica este grupo, por causa de su condición femenina, los cuales explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso al que se ve sometida esta población, a saber:

“Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos

⁴⁶ Aprobada mediante la Ley 51 de 1981.

⁴⁷ Adoptada en Beijing, China, 1995.

⁴⁸ Aprobada mediante la Ley 248 de 1995.

⁴⁹ Adoptada por el Consejo de Seguridad el 31 de octubre de 2000.

⁵⁰ Aprobado mediante Ley 800 de 2003.

⁵¹ Aprobado mediante la Ley 984 de 2005.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2010.

armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.”⁵³

En relación con la violencia sexual contra la mujer en el marco del conflicto armado la Corte ha señalado:

“La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública. Numerosas fuentes nacionales e internacionales han informado a la Corte Constitucional, mediante relatos consistentes, coherentes y reiterados, sobre la ocurrencia reciente de cientos de actos atroces de contenido sexual contra niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores a todo lo ancho del territorio nacional y en distintos escenarios del conflicto armado, que en sí mismos constituyen crímenes graves bajo la legislación nacional y el Derecho Internacional Humanitario, y que en su conjunto presentan ante esta Corporación un panorama fáctico de violencia, crueldad y barbarie sobre el cual se ha tendido un manto casi total de invisibilidad, silencio e impunidad a nivel oficial y extraoficial. Las numerosas fuentes de esta información han señalado reiteradamente que la abrumadora mayoría de los casos han sido atribuidos a miembros de grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.”⁵⁴

⁵³ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

⁵⁴ *Ibídem.*

6.4. Bajo este contexto, esta Corporación, en el Auto 092 de 2008⁵⁵, estableció de manera enfática, como consecuencia de reiteradas violaciones de género, el carácter de las mujeres desplazadas como sujetos de protección constitucional reforzada, por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Concretamente indicó:

“Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. El carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como se precisa brevemente a continuación”

En este punto es importante señalar que esta Corte, en el auto en comento, recalcó la obligación del Estado colombiano de adoptar un enfoque diferencial de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre la mujer. Al respecto, expuso lo siguiente:

“El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, también implica en términos específicos que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello, aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstos causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas.”

⁵⁵ Este auto hace referencia a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

Es de concluir, entonces, que las mujeres en condición de desplazamiento deben ser objeto de un trato diferencial positivo y preferente, lo que conlleva que las autoridades tengan el deber de garantizar a este grupo poblacional el más elevado socorro y protección, hasta tanto se compruebe su autosuficiencia integral en condiciones de dignidad⁵⁶.

7. Análisis del caso concreto.

7.1. Como ya se anotó, la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte refiere en la acción de tutela que, hallándose con su compañero permanente Everardo Germán Álvarez Romo y un hermano en su residencia ubicada en la vereda “La Mina” del municipio de Roberto Payán, departamento de Nariño, donde trabajaban en oficios de minería desde el año 2008, a eso de las ocho de la noche del 14 de diciembre de 2012 llegaron varios hombres con armas, vestidos de civil, con pasamontañas, quienes les taparon la boca con cinta, los ultrajaron diciéndoles que eran auxiliares de la guerrilla y preguntándoles dónde tenían el oro y la plata. Acto seguido sacaron de la habitación a su hermano y a su compañero, mientras a ella la dejaron adentro. Uno de los asaltantes intentó asfixiarla con una bolsa plástica que le puso en la cabeza y procedió a violarla sexualmente. Por último, se fueron del lugar llevándose consigo todas las pertenencias que tenían y advirtiéndoles que abandonaran ese municipio, porque los matarían si los encontraban cuando regresaran.

Agrega que efectivamente se vieron obligados a abandonar de inmediato su hogar y lugar de trabajo; que al día siguiente fue atendida en el hospital de Roberto Payán; que el 17 del mismo mes y año denunció los hechos en la Fiscalía de Barbacoas y el 19 de diciembre de 2013 en la Personería de Pasto.

Precisa también que en agosto de 2013 recibió la Resolución número 2013-122644, mediante la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas les negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), aduciendo que los hechos ocurrieron por causa diferente a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y que las BACRIM no tienen carácter contrainsurgente, ni ideología política, razón por la cual no cometen infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ni causan daños que deban ser reconocidos por la ley de víctimas.

Aclara que interpuso contra dicha resolución el recurso principal de reposición y el subsidiario de apelación, los cuales no han sido resueltos.

7.2. El representante judicial de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicita que se nieguen las pretensiones de la accionante, porque esa entidad ha cumplido sus funciones, no le ha vulnerado, ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental, ya que, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, los organismos estatales que

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-579 de 2012.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

conocen de peticiones, quejas o reclamos, deben respetar estrictamente la fecha de su presentación, dentro de los criterios señalados en el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo.

7.3. El Juez Quinto de Familia del Circuito de Pasto, mediante fallo del 3 de febrero de 2014, tuteló en favor de la accionante los derechos fundamentales “*a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral y mínimo vital y móvil*”, ordenándole al Director o al representante de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o a quien haga sus veces, que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación, inscribiera en el Registro Único de Población Desplazada (RUP) y/o en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y a su núcleo familiar integrado por su compañero Everardo Germán Álvarez Romo.

7.4. El Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil-Familia, en sentencia del 11 de marzo de 2014, modificó los numerales 1° y 2° de la primera instancia y, en su lugar, tuteló en favor de la actora el derecho fundamental de petición, aclarando que no había lugar a amparar otros derechos en virtud de que no concurría el presupuesto de subsidiariedad, dado que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aún no había resuelto los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución 2013-122644 del 1° de marzo de 2013.

7.5. En tales condiciones la Sala entra a estudiar las pruebas relevantes, para luego determinar si se debe conceder o no la protección invocada.

7.6. En efecto, la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte, el 17 de diciembre de 2012, formuló denuncia penal en la Fiscalía de Barbacoas, bajo la gravedad del juramento, haciendo estas precisiones: tiene 25 años de edad, es natural del municipio de Puerres, con grado de educación secundaria, vivía en unión libre con el señor Everardo Germán Álvarez Romo en la vereda “*La Mina*” del municipio Roberto Payán. En la noche del 14 de diciembre de 2012 su compañero Everardo Germán Álvarez Romo y su hermano Elver Emilio Urbano ya se habían acostado, mientras ella salió de la habitación a hacer una llamada por teléfono celular. En ese momento un hombre armado de revólver y cubierto la cara con pasamontañas le quitó el celular. Luego rompió la puerta de la habitación donde estaba su hermano. Les dijo que se lanzaran al piso y les amarró las manos. Otros dos hombres estaban cubiertos la cara con trapos y armados con guacharacas. Les dijeron que eran “*paracos*”. Les ordenaron que entregaran el oro que tenían, lo que así se hizo, más el dinero de su hermano. A continuación sacaron a este y a su compañero, amarrados, hacia el “*monte*”. El hombre que portaba el revolver le cubrió la cabeza con una bolsa plástica, dejándola sin respiración, mientras le preguntaba dónde había más cosas y entonces se vio obligada a entregarles el resto del dinero. Acto seguido la llevó con las manos atadas atrás hacia un barranco, donde cayó, y el individuo la accedió sexualmente con violencia. Además de esos tres

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

asaltantes iban otros dos. Se apoderaron de 200 gramos de oro, avaluados en \$15.000.000, de \$6.000.000 en efectivo, 3 celulares de \$70.000, \$90.000 y \$110.000, un codificador de \$200.000, una cámara digital de \$600.000, aretes y un anillo por \$200.000 y lociones por \$100.000. Los amenazaron diciéndoles que *“teníamos que irnos de allí de la vereda si es que no queríamos que nos mataran, por eso a nosotros nos tocó salir apenas con las cosas que teníamos puestas, dejamos abandonado todo, o sea la casa, la finquita, las cosas que habían en la casa”*⁵⁷.

7.7. La accionante, el 28 de enero de 2014, rindió testimonio bajo juramento ante el Juez Quinto de Familia del Circuito de Pasto, donde reiteró su versión, puntualizando estos hechos: pretende con la acción de tutela que la reconozcan como víctima del conflicto armado y la incluyan en el Registro Único de Víctimas (RUV), junto con su compañero, ya que no consiguen trabajo permanente y pasan muchas dificultades para sobrevivir. La noche de los hechos los asaltantes llamaban por teléfono celular a un tal *“Gavilán”*. El 19 de diciembre de 2013, cuando estaban formulando la denuncia en la Personería de Pasto, un vecino les informó que la noche anterior habían ido a buscarlos unos hombres armados, profiriendo amenazas contra ellos y los residentes del lugar. Preciso que estaba recibiendo terapia psicológica en la Cruz Roja, a raíz de los hechos de que fue víctima⁵⁸.

7.8. Por otra parte, la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, mediante la Resolución número 2013-122644 del 1º de marzo de 2013, negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y no reconoce los hechos victimizantes como desplazamiento forzado, por estas razones básicas:

(i) Los hechos declarados por la accionante el 19 de diciembre de 2012 ante la personería de pasto se enmarcan en una situación de violencia generalizada reseñada en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, que mantiene vigencia frente a la Ley 1448 de 2011, según el artículo 208 de esta última.

(ii) Las grandes estructuras paramilitares desmovilizadas en los años 2005 y 2006 han sido catalogadas por la Corte Constitucional como organizaciones criminales o delincuencia común, que no se pueden asimilar a formaciones paramilitares insurgentes, aunque hayan sido funcionales y en muchas ocasiones aliadas de campañas de la fuerza pública en la lucha contra la guerrilla.

(iii) El Decreto 2374 de 2010 establece que las organizaciones criminales se caracterizan por ser de carácter multidelictivo, independientes unas de otras, carentes de ideología, que se desplazan a zonas de narcotráfico, llegando a

⁵⁷ Folios 28 a 30 del cuaderno de tutela de primera instancia.

⁵⁸ Folios 56 y 57 del cuaderno de tutela de primera instancia.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

consolidar alianzas con grupos terroristas (FARC y ELN) y con organizaciones delincuenciales.

(iv) De acuerdo con el periódico El País, edición del 12 de febrero de 2013, las bandas criminales (BACRIM) son las responsables de generar los mayores niveles de violencia en el país en los últimos años.

(v) *“De los argumentos anteriores, se establece de una manera objetiva y atendiendo rigurosamente el relato de la declarante, que las circunstancias previstas no se adecuan a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”.*

7.9. Obra copia de la historia clínica de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte, expedida por el hospital Las Mercedes del municipio de Roberto Payán, en la cual consta que fue atendida en urgencias el 15 de diciembre de 2012, habiéndole sido diagnosticado acceso carnal violento⁵⁹.

Igualmente se cuenta con la historia clínica de la I.P.S. Homecare Sahara, donde consta que la misma paciente fue atendida los días 15 y 30 de enero de 2013, 2, 13 y 27 de febrero de 2013, 6, 13 y 20 de marzo de 2013, por trauma psicológico causado por acceso carnal violento, que le dejó como secuelas estado depresivo moderado, dificultad para dormir y alimentarse y síntomas de ansiedad recurrente⁶⁰.

7.10. Se aprecia también copia del recurso de reposición y del subsidiario de apelación presentado por la accionante el 14 de agosto de 2013 contra la Resolución 2013-122644 del 1° de marzo de 2013⁶¹.

7.11. De acuerdo con los elementos de juicio que se acaban de mencionar la Sala da por ciertos los siguientes hechos y omisiones:

(i) La señora Nelly Esperanza Urbano Solarte de 25 años de edad, junto con su compañero Everardo Germán Álvarez Romo y su hermano Elver Emilio Urbano, desde el año 2008, residían y trabajaban en labores de minería en la vereda denominada *“La Mina”* del municipio de Roberto Payán, departamento de Nariño, lugar ese donde fueron asaltados por un grupo de hombres provistos de armas de fuego, durante la noche del 14 de diciembre de 2012, quienes los amenazaron y los sometieron a varios vejámenes, entre ellos el acceso carnal violento a la actora, por considerarlos auxiliares de la *“guerrilla”*. Además, les robaron dinero en efectivo y bienes muebles valuados en varios millones de pesos. Igualmente prometieron matarlos si no abandonaban el lugar de inmediato, por lo cual esa misma noche se vieron obligados a desplazarse a otro municipio y finalmente hacia la ciudad de Pasto, dejando abandonados la finca y todos sus bienes, razón por la cual

⁵⁹ Folios 12 a 16 del cuaderno de tutela de primera instancia.

⁶⁰ folios 17 a 25 del cuaderno de tutela de primera instancia.

⁶¹ Folios 34 a 37 del cuaderno de tutela de primera instancia.

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

afrontan muchas y graves consecuencias adversas de orden psicológico, moral, laboral, social y económico.

(ii) La actora declaró esos hechos el 19 de diciembre de 2012 ante la Personaría de Pasto con el fin de que fuera incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV).

(iii) La Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante Resolución 2013-122644 del 1º de marzo de 2013, resolvió no incluir en el Registro Único de Víctimas (RUV) a la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y no reconocer *“los hechos victimizantes de desplazamiento forzado, amenaza, delitos que atentan contra la vida, la dignidad y la integridad y tortura”*, aduciendo como razón fundamental que los hechos se enmarcan dentro de una situación de violencia generalizada según el artículo 1º de la Ley 387 de 1987, pero no se adecúan a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, dado que no constituyen una infracción al Derecho Internacional Humanitario, ni son consecuencia del conflicto armado que afecta a Colombia.

(iv) La accionante, el 19 de diciembre de 2012, ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, pero esa entidad aún no los ha resuelto.

7.12. De tales hechos surgen las siguientes conclusiones evidentes:

(i) Atendiendo la interpretación que esta Corporación le ha dado a las Leyes 387 de 1997, en especial a su artículo 1º, y 1448 de 2011, específicamente a su artículo 3º, no cabe ninguna duda de que la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte reúne todas las características de persona desplazada por la violencia generalizada, como son: *“(i) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”*.

Además de lo anterior no puede perderse de vista que la accionante es sujeto de especial protección en el marco del desplazamiento forzado en que fue víctima de abuso sexual violento, hallándose ahora en circunstancias precarias laborales, económicas y de salud.

(ii) Ahora bien, esa situación de emergencia y vulnerabilidad en que se encuentra la actora como desplazada y víctima de violencia sexual la hace merecedora de un trato diferencial positivo y preferente, siendo deber del Estado el garantizarle el más elevado socorro y protección. En este orden de ideas es evidente que tiene el derecho fundamental a ser inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV) y a los consecuentes beneficios legales, junto con su núcleo familiar.

Como la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante la resolución 2013-122644 del 1° de marzo de 2013, le negó esos derechos a la accionante, sin razones constitucionalmente válidas, resulta evidente que se los está vulnerando, así como los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, tanto a ella como a su núcleo familiar.

(iii) Por otra parte, la misma entidad ha omitido resolver los recursos de reposición y subsidiario de apelación, como lo dispone el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y ha dejado pasar un término absolutamente irrazonable e injustificable desde el 14 de agosto de 2013, fecha en que esos recursos fueron interpuestos, vulnerándole así también el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 Superior).

7.13. Por último, se hace necesario precisar que, contrario a lo resuelto en el fallo de segunda instancia, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación en casos análogos⁶², la acción de tutela es procedente como mecanismo principal, porque los recursos de la vía gubernativa y de la jurisdicción ordinaria resultan ineficaces para proteger los derechos fundamentales que están siendo vulnerados, dada la extrema vulnerabilidad de las víctimas y la urgencia con que deben ser amparados.

7.14. Como consecuencia de lo anterior, la Sala revocará la sentencia que se revisa y, en su lugar, tutelaré en favor de la accionante los mencionados derechos fundamentales, ordenando a la vez su inclusión, junto con su grupo familiar, en el Registro Único de Víctimas (RUV) para que puedan gozar de los beneficios legales que de ello se derivan.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 11 de marzo de 2014 proferida por el Tribunal Superior de Pasto, Sala Civil-Familia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al reconocimiento de la condición de desplazado, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso de la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y de su núcleo familiar.

⁶² Corte Constitucional, Sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011; T-085 y T-192 de 2010; T-319, T-620 y T-840 2009; T-496 de 2007; T-086 y T-468 de 2006; T-175, T-563, T-1076, T-882 y T-1144 de 2005; T-740 y T-1094 de 2004; entre muchas otras.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, incluya a la señora Nelly Esperanza Urbano Solarte y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV), para que puedan gozar de los beneficios legales que de ello se derivan.

TERCERO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Ponente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)