TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Sincelejo, treinta y uno (31) agosto de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.**
ACCIÓN:	**TUTELA.**
PROCESO:	**70-001-33-33-005-2017-00174-01.**
DEMANDANTE:	**NELLY SOFIA VERBEL MARTÍNEZ**
DEMANDADO.	**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal la impugnación de la sentencia proferida por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE** el día 18 de julio de 2017, dentro de la Acción de Tutela formulada por la señora **NELLY SOFIA VERBEL MARTÍNEZ** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.**

1. ANTECEDENTES.

La señora **NELLY SOFIA VERBEL MARTÍNEZ** presentó acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, justicia verdad y reparación, dada su condición de sujeto de especial protección por ser víctima del desplazamiento forzado. En amparo de sus derechos, **solicita** que se ordene a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Victimas y/o a quien corresponda, resolver en el término de 48 horas, su inclusión junto con su grupo familiar en el RUV, por los hechos victimizantes por los cuales presentó declaración (homicidio).

Como **fundamentos fácticos,** la Sala resume los siguientes:

Relata la accionante haber rendido declaración por homicidio el día 14 de junio de 2016, en las instalaciones de la Personería Municipal de Sincelejo, por hechos en los que resultara como víctima directa su hijo Juan Antonio Mórelo Verbel.

Señala que, mediante Resolución No. 2016-161854 del 29 de agosto de 2016, la Unidad Administrativa Para la Atención y Reparación Integral de las Victimas, le negó la inclusión en el Registro Único de Victimas, interponiendo contra esa decisión los recursos de reposición y en subsidio el de apelación.

Que mediante de las Resoluciones Nos. 216-161854R del 29 de diciembre de 2016 y 201726977 del 13 de junio de 2017, se resuelven los recursos de reposición y apelación respectivamente, confirmando la decisión de no incluirla en el RUV, basados en el concepto de no encontrar grupos al margen de la ley en la zona donde ocurrieron los hechos, lo cual asegura es falso.

Asegura que, que en la zona hay estructuras organizadas criminales, denominadas BACRIM, al punto de haberse ocasionado, en este espacio de tiempo, atentados terroristas, donde se quemó una buseta por el no pago de extorsiones; agrega, en la zona se han realizado paros armados que han interrumpido el tráfico y las jomadas de trabajo.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

- Presentación de la demanda: 5 de julio de 2017 (fol. 5 a 43).
- Admisión de la demanda: 6 de julio de 2017 (fol. 45).
- Notificación a las partes: 6 de julio de 2017 (fol. 46 a 50).
- Contestación de la demanda: 11 de julio de 2017 (fol. 52 a 58)
- Sentencia de primera instancia: 18 de julio de 2017 (fol. 81 a 86)
- Impugnación: 26 de julio de 2017 (fol. 94-95).
- Concesión de la impugnación: 31 de julio de 2017 (fol. 99).

1.3. INFORME DE LA ENTIDAD ACCIONADA. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS[1].

Solicita la accionada se nieguen las peticiones incoadas por la actora, por cuanto esa entidad ha realizado, en el marco de sus funciones, todas las gestiones necesarias para

[1] Folio 52 a 58 C.Ppal.

cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales del solicitante.

1.4. LA SENTENCIA IMPUGNADA[2].

El Juez de primera instancia luego del estudio de las condiciones especiales de la población víctima del conflicto armado y de los requisitos para ser inscritos en el RUV resolvió negar el amparo solicitado, para lo cual consideró, que una vez analizado el material probatorio allegado al proceso, y estudiado el trámite administrativo seguido por la entidad para negar la inscripción en el RUV, pudo corroborar, varias circunstancias, como por ejemplo**, i)** que en la declaración rendida por la Señora Nelly Sofía Verbel Martínez, deja claro que desconoce quién puede ser el responsable de la muerte de su hijo; **ii)** De la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación no se ha establecido ni autores ni móviles del hecho donde resultó asesinado Juan Antonio Mórelo; **iii)** De las pruebas aportadas por la accionante no existe alguna que permita llegar a una conclusión diferente a la obtenida por la UARIV en las resoluciones de no inclusión.

Señaló además, que siendo coherente el Despacho con la sentencia estudiada en las consideraciones (C-781 de 2012), razón le asistía a la accionada para denegar la inclusión en el RUV, pues efectivamente estos hechos no generan siquiera la duda de haberse cometido el delito de homicidio con ocasión al conflicto armado, pues el Registro Único de Victimas no es una herramienta para ingresar a todas las personas que han sido víctimas de un delito sin tener en cuenta su origen, por tal motivo, concluye que lo resuelto por la UARIV, en la Resolución por medio de la cual denegó la inclusión en el RUV a la accionante, se encuentra acorde a los lineamientos esbozados por la H. Corte Constitucional.

1.5. LA IMPUGNACIÓN[3].

La parte accionante inconforme con la decisión adoptada, impugna la sentencia, y señala como argumentos, que el fallo emitido por el juzgado de conocimiento no se ajusta a los hechos y antecedentes que motivaron la tutela ni al derecho impetrado, por error de hecho y de derecho, en el examen y consideración de su petición.

Que se niega a cumplir el mandato legal de garantizar al agraviado el pleno goce de su

[2] Folio 24 a 30 C.Ppal.
[3] Folio 94-95 C.Ppal.

derecho, como lo establece la ley, fundamentándose en consideraciones inexactas cuando no totalmente erróneas, incurriendo en error esencial de derecho, especialmente respecto del ejercicio de la acción de tutela, que resulta insignificante a las pretensiones como actora, por errónea interpretación de sus principios.

Que el señor Juez no examinó sus argumentos acerca de la conducta omisiva de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) al no reconocer sus derechos a la justicia, verdad y reparación, vulnerados por esta entidad al no incluirle en el RUV, por el homicidio de su hijo en el municipio de Santiago de Tolú– Sucre.

Asegura que, el fallador niega su derecho fundamentando como víctima, alegando que el homicidio de su hijo Juan Antonio Mórelo Verbel fuera efectuado con ocasión al conflicto armado interno que se vive en este municipio, no es un secreto para nadie y mucho menos para las autoridades que en este Municipio operan bandas criminales que se encargan de sembrar el terror en este entre la población civil, como lo dijo en su declaración, su hijo fue una persona de bien con principios y valores, que en ocasiones ayudaba a personal de la Fiscalía General y Policía en oficios varios, manejaba una buena relación con estas personas encargadas de velar por el orden público de nuestro país, es por ello que puede aseverar que esta fue la razón por la cual su hijo fue asesinado.

1.6. Actuaciones en segunda instancia: El proceso fue repartido a este Tribunal el 01 de agosto de 2017 (folio 1-2.C de la impugnación), y pasó al despacho el 2 de agosto de 2017, según constancia secretarial obrante a folio 3 del cuaderno de impugnación.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. COMPETENCIA. EL Tribunal es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

De acuerdo con los antecedentes reconstruidos, corresponde en este Instancia resolver si, *¿Se vulneran los derechos constitucionales fundamentales de la parte actora, al negársele la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, primando como argumento el hecho de que la causa victimizante declarada (homicidio) no guarda relación con el conflicto armado interno y no se aporta prueba que demuestre lo contrario?*

En aras de responder el problema jurídico que plantea la impugnación, la Sala abordará, los siguientes temas: **(i)** Procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, **(ii)** Marco normativo regulador de las Víctimas del conflicto armado, requisitos para la inscripción en el RUV, y **(iii)** El Caso concreto.

2.2.1 LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

La condición de víctima ha sido considerada una situación de debilidad manifiesta, a partir del conflicto armado interno vivido en el país, y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con los hechos victimizantes en cualquiera de sus tipos, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD hoy en día REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, del que se desprende una serie beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Jurisprudencialmente ha ido evolucionado el concepto de victima dentro del marco del conflicto interno, al punto de que encontrar una equiparación entre víctimas del conflicto armado interno y victimas de desplazamiento forzado interno, con el único fin de ampliar el espectro de protección a personas que padecieron hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, como es el caso de homicidio, torturas, desaparición forzada etc.

Al respecto, el máximo intérprete de la Jurisdicción Constitucional ha manifestado sobre el particular:

> ***"VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-****Representan uno de los sectores más frágiles dentro de una sociedad/****VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-****Sujetos de especial protección constitucional*
>
> *Las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados.*
>
> ***VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-****Equiparación*

Acorde con la equiparación realizada por el Tribunal Constitucional de las víctimas del conflicto armado interno en relación con las víctimas de desplazamiento forzado interno; se puede afirmar que los derechos que integran el mínimo prestacional que debe ser satisfecho por el Estado es el siguiente: 1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10. 2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11. 3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrase con sus familiares. 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que "las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales." También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno. (…) 5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P. 6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22. 7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.).

(…) El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona. (…) 8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18. (…) [El] deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

(…) 9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del

desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse. Ahora bien, respecto de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en relación con la administración de justicia, se puede aseverar que los estándares internacionales respecto de ellas han sido incorporados al orden jurídico colombiano a través del art. 93 constitucional y por ende son marco de referencia obligatorio. Dentro de dichos derechos encontramos (i) el deber de garantizar recursos accesibles y efectivos para reivindicar sus derechos, (ii) asegurar el acceso a la justicia; (iii) investigar las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (iv) cooperar en la prevención y sanción de los delitos internacionales y las graves violaciones de derecho humanos[4]"

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha dicho respecto a la definición de víctima estipulada en la Ley 1448 de 2011, que ésta, contiene una finalidad operativa, según lo establece su artículo 3º de la, lo cual 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 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 se ha reconocido 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 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[5].

[4] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-609 de 2012.
[5] Al respecto se puede consultar Corte Constitucional, sentencia C-781 de 2012.

Finalmente, en la sentencia C-253A de 2012[6], la H. Corte Constitucional reconoció que resultaba acorde con la Constitución distinguir entre víctimas de delincuencia común y las que surgían en el contexto del conflicto armado para efectos de determinar la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011:

> *"(…) 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.*
>
> *Así, para delimitar su ámbito de acción, la ley acude a varios criterios, en primer lugar, el temporal, conforme al cual los hechos de los que se deriva el daño deben haber ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; en segundo lugar, el relativo a la naturaleza de las conductas dañosas, que deben consistir en infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (DIDH), y, en tercer lugar, uno de contexto, de acuerdo con el cual tales hechos deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, en la ley se contemplan ciertas exclusiones de ese concepto operativo de víctimas.*
>
> *Es claro que de la anterior delimitación operativa que se hace en la ley no se desprende que quienes no encajen en los criterios allí señalados dejen de ser reconocidos como víctimas. Así, por ejemplo, quien haya sufrido un daño como resultado de actos de delincuencia común, es una víctima conforme a los estándares generales del concepto, y lo que ocurre es que no accede a las medidas especiales de protección previstas en la ley. Lo mismo sucede con personas que hayan sufrido un daño con anterioridad a 1985 o con quienes se vean de manera expresa excluidas del ámbito de aplicación de la ley por factores distintos.*
>
> *De lo precedentemente expuesto se desprende, entonces que, por virtud de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1448, quienes hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en condiciones distintas de las allí contempladas, no pierden su reconocimiento como víctimas, ni quedan privados de la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios que se han establecido en la legislación ordinaria*

[6] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

para que se investiguen y persigan los delitos, se establezca la verdad, se sancione a los responsables y se repare de manera integral a las víctimas, y que el sentido de la disposición es el de que, en razón de los límites o exclusiones que ella contiene, esas personas no tienen acceso a las medidas especiales de protección que se han adoptado en la ley, en el marco de un proceso de justicia transicional"

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado, no obstante, tampoco se puede perder de vista, que frente al universo de posibles víctimas del conflicto armado para efectos de la Ley 1448 de 2011, se ha adoptado una definición operativa de "víctimas", en la que se introdujeron factores que delimitan dicho universo de beneficiarios.

En ese orden, la acción de tutela se constituye en el medio idóneo en procura del amparo *ius fundamental* de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Sobre el particular la jurisprudencia Constitucional ha manifestado:

"Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales."[7]

(…)

Cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la acción de tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos[8]*"*

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que el operador judicial debe evaluar la posible

[7] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006. Acción de tutela instaurada por Darlinton Javier Agualimpia Guerrero contra el H. Consejo Superior de la Judicatura. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.
[8] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-163 de 2017. M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, haciendo uso no solo del derrotero legal que demarcó las pautas para el estudio de los casos derivados del conflicto armado, sino también de línea jurisprudencial creada en pro- de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de este flagelo, eso sí, advirtiendo que no todos los que manifiesten ser víctimas deben ser considerados como tal, pues la Ley tiene un procedimiento administrativo, el cual tiene como objetivo captar la veracidad de estas afirmaciones, pues no se puede perder de vista, que el RUV no es una herramienta para ingresar a todas las personas que han sido víctimas de un delito sin tener en cuenta su origen y si dicho origen, en verdad hace parte de los supuestos normativos que contempla la Ley de víctimas.

2.2.2. MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO, REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN.

Es menester de la Sala pronunciarse sobre este punto, como quiera que se hace necesario analizar las normas que regulan la condición de *"víctima del conflicto armado"*, los parámetros que fijan el desplazamiento forzado y los requisitos para ser reconocido y posteriormente vinculado a los programas de protección y reparación creados por el Gobierno Nacional.

En principio, el esquema donde se fijaban las pautas para la atención a la población desplazada encontraba su soporte en lo establecido por la Ley 387 de 1997 y los Decretos 2569 del 2000 y 2467 de 2005, posteriormente se expide la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011.

El Congreso de la República, a fin de complementar y mejorar el manejo de la política pública de desplazamiento forzado, tratando de evitar la obstaculización del cumplimiento funciones y con el objeto de lograr la continuidad en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, expidió la Ley 1448 de 2011 en la cual se fijan unas nuevas políticas, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica de esta población.

Es así como se crea lo que hoy conocemos como DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, y el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, previéndose que este último estaría a cargo de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

Respecto a lo dicho, se suscitaron confusiones en cuanto a la duplicidad de registros, como quiera que con la normativa anterior se hablaba del REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD y con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios se implantó el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, teniendo en cuenta esto, la H. Corte Constitucional mediante pronunciamiento consignado en la Sentencia T-441 de 2012, con ponencia del Magistrado Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, dilucidó el tema en mención, aclarando que el Registro Único de Víctimas se encuentra soportado en el RUPD, que era en el que se venía consignando la información referente a la población en situación de desplazamiento con anterioridad a la expedición de la mencionada ley. Nos ilustra la mencionada providencia:

> *"Para efectos del funcionamiento de la ley se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y que encontraría su soporte precisamente en el RUPD que actualmente maneja Acción Social.*
>
> *Pues bien, el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD "sería 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." Así mismo, en el parágrafo, esta disposición establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta tanto no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información."*

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Corporación que no se trata de la existencia de dos registros de inclusión y reconocimiento de persona desplazada, como quiera que el RUV, creado posteriormente encuentra su soporte en la información consignada en los registros anteriores a la expedición de la Ley 1448 de 2011, aquellos manejados por lo que era hasta ese entonces acción social, los mismos que se seguirán implementando hasta tanto no esté en total y completo funcionamiento el Registro Único de Víctimas a fin de garantizar la integridad de la información.

Ahora bien, respecto al tema del procedimiento de inscripción en el RUV, este comienza con la declaración rendida por la persona que manifiesta estar en condición de desplazamiento ante el Ministerio Público o la autoridad receptora competente, de conformidad a los dispuesto por el artículo 6º del Decreto 2569 del 2000, posteriormente dicha información se remite en forma inmediata por la autoridad receptora, a la Unidad de Atención a Víctimas, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y lo reglamentado en el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011, la autoridad encargada de la inscripción debe realizar una valoración de la declaración y determinar si procede o no la inscripción en la mencionada base de datos, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 11 del Decreto Reglamentario

2569 de 2000 y lo preceptuado en los artículos 19 a 41 del Decreto 4800 de 2011. En esta etapa final pueden darse dos situaciones, que se verifiquen los hechos y se ordene la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, actualmente RUV, o que se niegue la inscripción bajo los presupuestos del ya mencionado artículo 11 del Decreto Reglamentario 2569 de 2000, caso en el cual la entidad encargada deberá expedir un acto en el que se informe al solicitante las razones de la decisión y los recursos que contra dicho acto proceden.

Bajo ese entendido, de puede mencionar, que si bien el Registro Único de Víctimas absorbió el Registro Único de Población Desplazada que regulaba el artículo 4º del Decreto 2569 de 2000, ésta población es solo una parte dentro del universo de víctimas que integra el RUV y que son destinatarias de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011, **sin que el RUV constituya una base de datos de toda persona víctima de un acto de violencia**, **en tanto el artículo 3 de la citada ley delimita el grupo de víctimas para las cuales se ha establecido el mencionado instrumento.**

Al respecto puntualizó la H. Corte Constitucional[9]:

> ***El Registro Único de Víctimas (RUV) es una herramienta de carácter técnico, que no define u otorga la condición de víctima****, sino que la reconoce para efectos de identificar a los destinatarios de determinadas medidas encaminadas a la protección, respeto y garantía de sus derechos. Por ello se ha sostenido que la condición de víctima del conflicto armado interno genera el derecho a ser registrada como tal de forma individual o con su núcleo familia.*
>
> ***Dada la importancia de esta herramienta y la necesidad de garantizar la inclusión en ella conforme al principio de igualdad y mediante un procedimiento visible que permita controlar el ámbito restringido de aplicación de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos lineamientos a considerar por los funcionarios encargados de llevar a cabo el Registro Único de Víctimas (RUV), a saber****:*
>
> *1º. Los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a las víctimas, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos.*
>
> *2ª 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 fin.*
>
> *3º En virtud del principio de buena fe, deben tenerse como cierto, primo facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. Si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad.*

[9] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-290 de 2016. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

4º ***La declaración sobre los hechos victimizantes debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los solicitantes, así como el principio de favorabilidad****.* (Destacado de la Sala).

2.2.3. DEL CASO CONCRETO.

Lo primero que hay que anotar, es que tal y como quedó planteado en la parte inicial, cuando el asunto en debate se refiere a la inclusión de una víctima en el registro único de desplazados, si bien podría sostenerse que la acción de tutela es improcedente por cuanto para cuestionar la motivación del acto administrativo expedido por la UARIV el afectado puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, debe considerarse que en estos casos el ciudadano que acude a la jurisdicción constitucional es sujeto de especial protección, y dado que la inclusión en el registro permite acceder a medidas asistenciales o de reparación por los hechos violentos victimizantes, para la Sala es claro que el mecanismo ordinario de defensa antes mencionado no resulta eficaz para la protección oportuna de los derechos de las víctimas que acuden a pedir el amparo.

Igualmente, la Sala considera que la inscripción en el RUV de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados o agentes estatales que por acción u omisión lo ocasionen, es un derecho que debe ser objeto de especial protección por parte del Estado, so pena de incumplir los fines que le han sido encomendados en el texto Constitucional, máxime cuando los pronunciamientos del máximo intérprete de la constitución, han avanzado precisamente en aras de llegar a un punto de equilibrio social, y lograr el trato igualitario para cada una de las situaciones que se puedan generar en razón a este tema, sea cual sea la esfera en la que se presente, no obstante también ha de precisarse, que es respetuoso este Tribunal del procedimiento administrativo demarcado en Ley, para efectos de determinar la inscripción o no en el RUV, siempre y cuando este se ciña a los postulados legales y jurisprudenciales creados para tal fin.

Ahora bien, trayendo lo anterior al caso concreto, tenemos que, la señora NELLY SOFIA VERBEL MARTÍNEZ, en nombre propio interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación de Víctimas UARIV, al considerar que la decisión de negarle la incorporación en el Registro Único de Víctimas desconoce los derechos a la igualdad, debido proceso, a la justicia, verdad y reparación.

Expone que la solicitud de inscripción en el RUV, obedeció al hecho victimizante del homicidio de su hijo, quien respondía al nombre de Juan Antonio Morelo Verbel, y fue

asesinado el día 01 de agosto de 2015, en el municipio de Santiago de Tolú-Sucre.

La razón por la cual la UARIV determinó la no inclusión de la accionante como víctimas en el RUV, es que la actora en su declaración no pudo probar que los hechos victimizantes fueron causados por factores generadores de violencia asociados al conflicto armado.

Consideración a la que se llegó una vez iniciado el proceso de valoración, donde estudiado el relato de la deponente, se procedió a indagar sobre elementos de información sumaria del hecho, donde al consultar en las bases de datos especializadas del hecho victimizante en cuestión, tales como la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, SIRDEC, entre otras, no fue posible encontrar componentes suficientes que permitan establecer que el hecho se encuentra directamente relacionado con el conflicto armado interno, ni para instituir que la afectación que la declarante menciona, se hubiese dado a manos de grupos armados reconocidos como actores del conflicto armado interno, como lo expresa en la Resolución 2016-161854 del 29 de agosto de 2016[10].

La anterior decisión fue recurrida por la parte actora, el 10 de noviembre de 2016[11], y resuelta por la UARIV, a través de las Resoluciones No. 2016-161854R del 29 de diciembre de 2016[12] y la No. 201726977 del 13 de junio de 2017[13], confirmando el acto primigenio que denegó la inscripción en el RUV.

Es importante mencionar, que para sustentar la solicitud de amparo, la actora aportó las siguientes documentales[14]:

- Copia de la Resolución No. 216-161854 del 29 de agosto de 2016
- Copia del recurso de reposición y en subsidio el de apelación.
- Copia de la Resolución No. 2016-161854R del 29 de diciembre de 2016
- Copia de la Resolución No. 201726977 del 13 de junio de 2017.
- Certificado de Necropsia.

[10] Folio 6 a 8 C.Ppal.
[11] Folio 9 a 11 ídem.
[12] Folio 12 y 13.
[13] Folio 13 revés a 16 C.Ppal.
[14] Folios 6 a 42 C.Ppal.

- Copia del formato Inspección Técnica a Cadáver.

- Copia recorte de prensa, donde se reporta la muerte del joven Juan Antonio Mórelo Verbel (qepd).

- Noticias donde se reportan sucesos de violencia en el Departamento de Sucre y Bolívar.

De las anteriores se puede inferir claramente, que la actora solicitó la inclusión en el RUV, teniendo como hecho victimizante el homicidio de su hijo Juan Antonio Mórelo Verbel.

También es un hecho cierto que el señor Juan Antonio Mórelo Verbel, fue asesinado el día 01 de agosto de 2015 en el municipio de Santiago de Tolú-Sucre.

No obstante lo anterior, la Sala no encuentra prueba de que el homicidio del señor Juan Antonio Mórelo Verbel, tenga relación directa con el conflicto armado interno, y que los perpetuadores del hecho hagan parte de organizaciones al margen de la Ley, o grupos ilegales como las BACRIM etc., que han pasado de ser considerados como Bandas criminales (delincuencia común) a ser parte de los actores armados dentro del conflicto interno.

Dicho lo anterior, explica la Sala, del recorte de la noticia que reporta el asesinato del joven Juan Antonio Mórelo Verbel, no se observa ningún señalamiento en cuanto a los autores del crimen, aún más, se informa que su padre solicita a las autoridades investiguen para establecer los móviles y autores del homicidio (folio 25).

De la noticia publicada en el periódico El Universal- titulada *"Quema de buseta puede estar relacionada al no pago de una "vacuna"*,[15] tampoco se puede inferir que el hecho victimizante que se declara, tenga que ver con el conflicto armado interno y que puntualmente el homicidio haya sido ocasionado por un actor ilegal, pues luego de ser consultada en la página del referido periódico, se encuentra que además, dicha noticia data del 10 de junio de 2016, la cual, al ser posterior a los hechos declarados por la accionante ante la UARIV, no es prueba fehaciente y clara para alegar la presencia de grupos armados al momento de ser abatido señor Mórelo Verbel (folio 26 del expediente).

[15] http://www.eluniversal.com.co/sucesos/quema-de-buseta-puede-estar-relacionada-al-no-pago-de-una-vacuna-228053, consultada el 29 de agosto de 2017, a las 5:00 pm.

Así mismo, de los artículos de prensa aportados a folios 27 y ss, no se puede inferir en manera alguna que el homicidio del joven Juan Antonio Mórelo Verbel fuera perpetrado con ocasión al conflicto armado interno.

Por otro lado, también se pude advertir del oficio No. 029604 emanado del Departamento de Policía Sucre (folio 92), que desde el año 2007 no hacen presencia en el Departamento de Sucre, grupos armados ilegales como el ELN, GAOMIL, pero que existe presencia de grupos delincuenciales como el "Clan del Golfo", que no han sido considerados como grupos al margen de la Ley sino, bandas del crimen organizado.

Pese a lo anterior, no puede este despacho considerar, que con el solo hecho de la certificación policial que determina la existencia de bandas delincuenciales de conocimiento público, en el Departamento de Sucre, se pueda asegurar el homicidio del señor Mórelo Verbel a mano de los actores pertenecientes al conflicto armado interno.

Lo mismo ocurre con la certificación expedida por el Personero Municipal de Santiago de Tolú (folio 97), pues si bien es cierto y certifica que han recepcionado solicitudes de inscripción en el RUV, durante los años 2015 y 2016, por hechos cometidos presuntamente por organizaciones armadas al margen de la ley como las "BACRIM", esta no es una prueba que determine que en efecto el homicidio del señor Mórelo Verbel, está relacionado con el conflicto armado interno y que fueron esos grupos los que perpetuaron el hecho punible.

Siguiendo este orden, también vale la pena resaltar, que tal como lo expuso el A-quo, la declaración rendida por la señora Nelly Sofía Verbel Martínez[16], no ofrece ninguna certeza de que el homicidio de su hijo, haya sido con ocasión del conflicto armado interno, y por ende se enliste dentro de los supuestos normativos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, pues contrario a esto, fue clara en manifestar que no sabía quién pudo ser el responsable de la muerte de su hijo, igualmente, en la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación no se estableció autores ni móviles del hecho donde resultó asesinado Juan Antonio Mórelo; razón por la cual de las pruebas

[16] **Declaración de la señora Nelly Sofía Verbel Martínez**," *(...) mi hijo era una persona sana que nunca había tenido problemas con nadie, el se dedicaba a oficios varios, el día 1 de agosto de 2015, yo me encontraba sentada en la terraza de mi casa, estaba esperando a mi esposo que estaba jugando un partido de softbol, cuando llego otro hijo y me dijo "mami me acaban de decir que Juan Antonio lo habían matado" yo me sorprendí y le dije 2 como así, si el acaba de salir de acá y me dejo el porta de la comida, eso sucedió a eso de las 7: 30 de la noche, esa noche mi hijo había salido a cambiar una bicicleta por qué al día siguiente tenía un partido de fútbol en un corregimiento llamado Molonga y la bicicleta que él tenía era muy pequeña, cuando iba por el sector lo asesinaron, mi hijo nunca había tenido problemas con nadie,* ***no sé quién pudo ser el responsable de la muerte de mi hijo, lo que si se es que en Tolú hay presencia de grupos armado al margen de la ley*** *(SIC) (...)*"texto extraído de la Resolución No. 2016-161854 del 29 de agosto de 2016, expedida por la UARIV, por la cual se negó la inscripción el RUV (folio 6 a 8 del expediente).

aportadas por la accionante no existe alguna que permita llegar a una conclusión diferente a la obtenida por la UARIV en las resoluciones de no inclusión.

Por todo lo anterior, para la Sala, no puede sostenerse, como lo hace la parte actora que los hechos en los cuales tuvo lugar la muerte de su hijo, son producto de conflicto armado interno, o por lo menos no fue una circunstancia probada en el proceso, no solo porque no se conocen los móviles o autores del hecho, sino además porque, como se indicó en precedencia no existe una relación de los hechos victimizantes con el flagelo interno que tristemente azota el país, pues no desconoce esta Colegiatura el derecho que ampara a las víctimas, pero tampoco debe pasarse por alto la existencia de un trámite administrativo, creado por el legislador precisamente con el fin de buscar la verdad la justicia y la reparación de la población que logre probar esa condición, pues como se mencionó en líneas anteriores, el RUV no constituye una herramienta de toda persona que se presenta como víctima de un acto de violencia, en tanto el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 delimita el grupo de víctimas para las cuales se ha establecido el mencionado instrumento.

En vista de lo manifestado, se confirmará la sentencia impugnada, esto es la proferida el 18 de julio de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto la proferida el 18 de julio de 2017, por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO. Según lo expuesto en los considerandos de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, ENVÍESE

copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

QUINTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta No. 145.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA