



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete

Sincelejo, catorce (14) agosto de dos mil dieciocho (2018)

**ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: TUTELA.
PROCESO: 70-001-33-33-008-2018-00192-01.
DEMANDANTE: ANTONIO JOSÉ MENDOZA VERGARA
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 del 6 de julio de 2018, proferida por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**, dentro de la Acción de Tutela instaurada por **ANTONIO JOSÉ MENDOZA VERGARA** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**¹.

1. ANTECEDENTES.

El señor **ANTONIO JOSÉ MENDOZA VERGARA** presentó acción de tutela en contra de la **UARIV**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y dignidad humana. En amparo de sus derechos **solicita**, que se ordene a la Unidad

¹ En adelante UARIV.

Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que le haga una revaloración de la declaración presentada y con ello, la inscripción junto a su núcleo familiar en el RUV, reconociendo su condición de víctima del conflicto armado interno por el hecho victimizante "*homicidio de su hijo Ramiro José Mendoza Herazo*" al igual que el reconocimiento de los beneficios derivados de ésta.

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

-. Manifiesta el actor que, el 12 de febrero de 2014, rindió declaración en la Procuraduría Provincial de Sincelejo con miras a ser incluido en el Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante del homicidio de su hijo Ramiro José Mendoza Herazo, y por el hecho del desplazamiento forzado.

-. La declaración fue valorada mediante Resolución N° 2014-620150 del 18 de febrero de 2014, en la cual se resolvió no efectuar la inscripción en el RUV, cuyo fundamento fue que, la declaración carecía de los documentos que demuestran la individualización de la víctima y causas de la muerte conforme a los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011 y Decreto 1084 de 2015.

-.El día 21 de febrero de 2017, presentó recurso de reposición en subsidio de apelación en contra de la Resolución N° 2014-620150 del 18 de febrero de 2014, solicitando se revocara dicho acto y se le incluyera en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de "homicidio", quien su momento realiza el recurso es la Defensoría del Pueblo, quien anexa la documentación correspondiente al fallecimiento de su hijo y las causas de su muerte.

-.Dicha entidad por intermedio de la Dirección de Registro y Gestión de la Información procedió a resolver el recurso de reposición por medio de la Resolución N° 2014-620150R, y el recurso de apelación a través de la Resolución No. 2014-620150, negándole el reconocimiento y la inclusión en el RUV bajo los argumentos iniciales, agregando, que la certificación emitida por la Fiscalía, no garantiza que se pueda establecer la autoría de los grupos armados al margen de la ley, haciéndose imposible la distinción entre víctima de delincuencia común y las que surgen con ocasión del conflicto armado interno.

-. Es realmente una posición de desigualdad la que ha tomado la Unidad en su contra, cuando manifiesta que sobre él recae la carga de la prueba para demostrar los hechos que directamente relacionen la muerte de su hijo en relación con el conflicto armado interno, cuando basta para ello, que la muerte de su hijo y su desplazamiento coinciden en cuanto a fechas.

1.2. Actuación procesal en primera instancia.

- Presentación de la demanda: 21 de junio de 2018 (fol. 40).
- Admisión de la demanda: 22 de junio de 2018 (fol. 41).
- Notificación a las partes: 22 de junio de 2018 (fol. 42).
- Contestación de la demanda: 28 de junio de 2018 (fol. 44-46)
- Sentencia de primera instancia: 6 de julio de 2018 (fol.50 a 58)
- Impugnación: 6 de julio de 2018 (fol. 58).
- Concesión de la impugnación: 12 de julio de 2018 (fol. 65).

1.3. Informe de la entidad accionada.

Solicita la accionada, que se nieguen las peticiones incoadas por el actor, ya que en lo que tuvo que ver con la decisión de no inclusión en

el RUV, el accionante tenía la posibilidad de controvertir la decisión mediante los recursos de ley, incluso, a través de solicitud de revocatoria directa; señaló que el actor interpuso recursos de reposición y apelación los cuales fueron resueltos negativamente por la UARIV.

Respecto a la presunta violación al debido proceso, asegura, que la entidad ha realizado en el marco de sus funciones, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales del solicitante.

1.4. La sentencia impugnada.

El Juez de primera instancia, luego del estudio de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, resolvió declarar improcedente el amparo solicitado, considerando, que en cuanto la pretensión del actor versa sobre una controversia relacionada con la decisión de la UARIV de no incluirlo en el RUV; tal circunstancia, implica que se están impugnando los actos administrativos que negaron dicha situación, lo cual por regla general no puede ser debatida en sede de tutela, debido a la existencia de medios judiciales idóneos para tal fin, que en el caso específico sería el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a menos que se demuestre que se está ejercitando como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

A criterio del *a quo*, del material probatorio obrante en el expediente, no se permite colegir que se esté frente a un perjuicio irremediable, como tampoco señaló el actor en la tutela, que estaba siendo ejercida como mecanismo transitorio para evitarlo. En consecuencia, declaró improcedente la acción de tutela por tener el actor otro mecanismo de defensa judicial para actuar en defensa de sus derechos, y por no

haberse demostrado el perjuicio inminente e irremediable.

1.5. La impugnación.

La parte accionante impugna la sentencia sin esgrimir argumento adicional en este momento.

1.6. Actuaciones en segunda instancia: El conocimiento de la impugnación de la presente acción de tutela, le corresponde a este despacho, según reparto efectuado el 13 de julio de 2018 (fl. 2) y sube a conocimiento del Magistrado sustanciador el 16 de julio de 2018 (fl. 3).

2. CONSIDERACIONES

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. Problemas jurídicos.

Teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias descritas en los antecedentes, se contrae a establecer la Sala, *¿Si concurre en el caso concreto el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela que haga procedente el estudio de fondo de la petición de amparo constitucional en relación con la inclusión de la actora en el Registro Único de Víctimas y la concesión de los derechos que el mismo confiere?*

De encontrarse cierto lo anterior, se resolverá, *¿si en el caso bajo examen, se encuentra probada una acción u omisión por parte de la accionada, que vulneren los derechos reclamados por la parte actora?*

Para resolver los anteriores planteamientos, la Sala abordará los siguientes temas: **(i)** Generalidades de la acción de tutela. Requisitos para su procedencia, con especial relevancia en las víctimas del conflicto armado, **(ii)** Marco normativo regulador de las Víctimas del conflicto armado, requisitos para la inscripción en el RUV, y **(iii)** El Caso concreto.

I. Generalidades de la acción de tutela. Requisitos para su procedencia, con especial relevancia en las víctimas del conflicto armado.

La **TUTELA** es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política y dentro de los casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

La acción de amparo, permite que toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tenga una acción constitucional para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá "*en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo*".

Según el texto constitucional, para que la protección constitucional en sede de tutela proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable².

El H. Consejo de Estado se ha manifestado en el sentido de indicar que *"su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes"*³

Ahora bien, no puede perderse de vista que la acción de tutela por su naturaleza residual y subsidiaria⁴ no está diseñada para reemplazar las acciones o vías judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. Por ello, como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

La doctrina fundada en diversos pronunciamientos de la H. Corte Constitucional⁵, ha señalado que *"la tutela no reemplaza a otros medios*

² Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

³ Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia del 19 de febrero de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03259-00. Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-543 de 1992, T-331 de 1997, T 106 de 1996 y T 119 de 1997.

de defensa judicial, no los suprime o desplaza, ni compite o alterna con ellos. Basta que exista otro medio de defensa (eficaz e idóneo) para la protección del derecho fundamental, y la tutela es improcedente. La Corte ha dicho desde un comienzo que la acción de tutela no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre este y la acción de tutela porque siempre prevale, con la excepción dicha –la acción ordinaria.”⁶

En ese orden se puede igualmente señalar que, la acción de tutela adquiere el carácter subsidiario, con el fin de convertirse en el último recurso orientado a reemplazar los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias se presentan y que afectan derechos fundamentales.

Ahora bien, la naturaleza residual no va ligada a la simple existencia del mecanismo judicial ordinario como tal, sino a la eficacia e idoneidad del mismo ante la vulneración o afrenta de los derechos constitucionales, siendo necesario entonces entrar a analizar, si el mecanismo es eficaz para restablecer el derecho y la necesidad de protegerlo de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

Para verificar la viabilidad del mecanismo de amparo, en torno a su carácter transitorio se deben tener en cuenta, tanto los requisitos constitucionales, como los trazados por la línea jurisprudencial, **(i)** que no exista mecanismo ordinario para resolver el conflicto relacionado con un derecho fundamental, **(ii)** el mecanismo existente no resulta eficaz o idóneo para la protección de tales derechos por las circunstancias específicas del caso, o **(iii)** aun existiendo acciones ordinarias, su

⁶ CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Editorial, ediciones jurídicas Ibáñez, Tercera edición 2009. Pág. 84.

interposición es necesaria, por la inminencia de un perjuicio irremediable.

En desarrollo de los anteriores presupuestos se puede mencionar:

a. La existencia de otros mecanismos ordinarios para dirimir el conflicto: Para la Sala, se debe partir de la idea que dado el carácter excepcional de la tutela, ésta no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, no obstante corresponderá al Juez constitucional verificar, ante la existencia de un mecanismo ordinario de la defensa del derecho fundamental, si este resulta idóneo y eficaz para la protección del mismo, en cuyo caso, por regla general, resultaría inadmisibles acudir a la acción de amparo constitucional. Es así como la sola existencia de otro mecanismo judicial no basta para tornar improcedente la acción de tutela, sino que deberá analizarse la idoneidad de la acción ordinaria para cesar la vulneración o amenaza del derecho fundamental.

Sobre la eficacia e idoneidad del medio de defensa judicial, la Corte Constitucional reiteró mediante Sentencia T-160 de 2010 con ponencia del Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA:

"Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuáles (sic) son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial"(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho". Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la "acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados".

Bajo estos preceptos jurisprudenciales, la acción de defensa judicial ordinaria deberá ser evaluada de manera suficiente, considerando las circunstancias fácticas del caso y aquellas invocadas por el actor, para determinar si con ella se protege de manera oportuna y eficaz el derecho presuntamente vulnerado, esto es, se neutraliza el perjuicio que se cierne sobre el derecho fundamental.

b. De la concurrencia del perjuicio irremediable: en ocasiones, sin perjuicio de la idoneidad de los mecanismos de defensa judicial, la acción de tutela se interpone como instrumento para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Según los lineamientos Jurisprudencialmente se ha señalado que dicho perjuicio, como una de las circunstancias en que es procedente acudir al amparo constitucional aun existiendo acciones ordinarias, se configura cuando el peligro que recae sobre un derecho fundamental es de tal magnitud que afecta de manera grave e inminente su subsistencia, por lo cual las medidas tendientes a su protección resultan impostergables; así, la Corte Constitucional ha establecido un mínimo de supuestos que deben presentarse para considerar que determinado evento reviste carácter de perjuicio irremediable⁷:

"(i) El perjuicio tiene que ser inminente, es decir, que esté próximo a suceder, lo que significa que se requiere contar con los elementos fácticos suficientes que así lo demuestren, en razón a la causa u origen del daño, a fin de tener la certeza de su ocurrencia.

(ii) El perjuicio debe ser grave, es decir, representado en un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona, puede ser moral o material, y que sea susceptible de determinación jurídica.

(iii) El perjuicio producido o próximo a suceder, requiere la adopción de medidas urgentes que conlleven la superación del daño, lo que se traduce en una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio y que esa respuesta armonice con las particularidades de cada caso.

⁷Consultar, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de 1993. M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA

(iv) La medida de protección debe ser impostergable, o sea, que no pueda posponerse en el tiempo, ya que tiene que ser oportuna y eficaz, a fin de evitar la consumación del daño antijurídico irreparable.⁸ (Negrillas propias).

Como puede observarse, resulta necesario para la valoración a que está obligado el fallador, que el carácter del perjuicio irremediable se encuentre alegado y probado siquiera de manera sumaria en el proceso, lo cual impone un mínimo despliegue probatorio por parte del accionante.

Ahora bien, en torno al amparo *ius fundamental* de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno, y la procedencia del mecanismo constitucional en favor de este sector poblacional, ha dicho la H. Corte Constitucional:

"La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁹, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

A su vez, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007¹⁰, señaló:

"La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes."

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional."¹¹

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- T-1003 de 2003. M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS

⁹ Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰ M.P. Catalina Botero Marino.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-284 de 2010.

En la sentencia T-163 de 2017, explicó:

"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."¹²

(...)

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 rigurosos¹³ (Negrillas y Subrayas de la Sala).

En otro pronunciamiento señaló:

*"Como lo recordó de manera reciente la sentencia T-290 de 2016 al resolver una tutela interpuesta contra la UARIV por una persona a la que le fue negada la inclusión en el RUV, **cuando la vulneración proviene de un acto administrativo, por regla general la acción de tutela no suplanta la vía judicial ordinaria pues para ello existen instrumentos judiciales, como los medios de control antes la jurisdicción administrativa, para controvertir este tipo de actos administrativos.** Sin embargo, de forma reiterada, también ha señalado que, debido al particular estado de vulnerabilidad en la que se encuentra la población víctima del conflicto interno, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar **el goce efectivo de sus derechos fundamentales cuando su satisfacción dependa de la inclusión en el Registro Único de Víctimas¹⁴**" (Destacado de la Sala).*

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir entonces, que la regla general aplicable cuando la amenaza de los derechos fundamentales

¹² 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.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-163 de 2017. M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

¹⁴ Sentencia T-478 del 24 de julio de 2017.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

proviene de la expedición de un acto administrativo, es, *"la improcedencia de la acción de tutela"* ante la posibilidad de agotar instrumentos judiciales ordinarios, no obstante a criterio de la misma Corte Constitucional, cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional como la población desplazada, el examen de procedencia de la acción se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más flexibles, pero sin llegar a desconocer la naturaleza subsidiaria del mecanismo constitucional.

No obstante, también se advierte, que dadas las circunstancias por las que atraviesan las víctimas del conflicto armado, 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, en algunas circunstancias, no resulta ser un mecanismo idóneo los medios ordinarios de defensa judicial, por lo que se abre paso a la acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

II. Marco normativo regulador de las víctimas del conflicto armado, Registro Único de Víctimas-RUV, requisitos para la inscripción.

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 el 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 párrafo, 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, en relación con el 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 lo 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 1148 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, 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, se puede decir, 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 dijo la H. Corte Constitucional¹⁵:

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

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-290 de 2016. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

válida las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad.

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).

III. Examen de los requisitos de procedibilidad adjetiva en el caso concreto

Lo primero que advierte la Sala es que el accionante cuestiona, a través de este medio constitucional, los actos administrativos proferidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas – UARIV, contenidos en las siguientes resoluciones:

(i) Resolución No. 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014¹⁶, "Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011", que decidió reconocer un nuevo desplazamiento al señor Antonio José Mendoza Vergara en el RUV y no incluir a la señora Isabel Vergara Romero y no reconocer el hecho de Homicidio al señor Antonio José Mendoza Vergara de su hijo Ramiro José Mendoza Herazo¹⁷⁻¹⁸.

¹⁶ Fls. 21 a 25.

¹⁷ Respecto a reconocimiento de un nuevo desplazamiento del señor Antonio José Mendoza Vergara, se consideró en el aparte pertinente de la Resolución (sic) ... "Que así mismo en las bases de datos y del Sistema de Información para Población Desplazada (SIPOD) y se encontraron registros de la declarante, correspondientes a una declaración anterior de código SIPOD 448303, la cual fue rendida ante la Personería Municipal de Sahagún - Córdoba, el día 30 de agosto de 2002, donde declaro bajo gravedad de juramento un desplazamiento forzado, desde el municipio Ovejas - sucre, el día 20 de mayo del 2003, por la cual se emitió un estado de INCLUIDO.. Que sin embargo de acuerdo a la narración de los hechos ofrecida por la declarante y el análisis del contexto. se encuentra relación directa con la situación de orden público de la que fue víctima la declarante, y en este sentido la situación se enmarca en los hechos descritos en el contexto del conflicto armado; de este modo se estima que el desplazamiento del que fue víctima, corresponde a un mecanismo de protección usado para salvaguardar su vida e integridad de cara a la situación de orden público existente en Ovejas - Sucre le situó en una condición de fragilidad o vulnerabilidad eminente en un contexto de claras violaciones a los derechos humanos, siendo congruente con la definición de desplazado ofrecida por la Ley 1448 de 2011".

¹⁸ En relación con la negativa de reconocer el hecho victimizante del Homicidio del señor Ramiro José Mendoza Herazo, se dijo en la parte motiva de la Resolución (sic)... "Sin embargo con relación al hecho Homicidio del hijo del declarante, Ramiro José Mendoza Herazo. hecho ocurrido el 23 de octubre de 2002, no se evidencia en la declaración y sus anexos documentos de identificación de la víctima directa así como tampoco documentos que evidencian la causa de muerte. Por lo tanto, tras analizar el relato de los hechos, las bases relacionadas y los documentos anexados en el examen valorativo de la declaración, de conformidad al decreto 4800 de 2011, en su Artículo 27. Explícita en cuanto a la declaración: "Solicitud de registro. Quien se considere víctima en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante el Ministerio Público la solicitud de registro en los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. La solicitud de registro permitirá la identificación de la víctima y la obtención de los demás datos de información básica, que comprenderán como mínimo los contenidos en el artículo 33 del presente decreto. Adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas definirá la información necesaria que deberá contener la declaración según el hecho victimizante de que se trate" obrando en consecuencia se evidencia que la declaración carece de los elementos requeridos en el artículo 33 el cual estipula: "Contenido mínimo de la solicitud de registro. Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información: 1. Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas. En caso que la declarante no disponga de los números de identificación, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información, sin que esto genere dificultades en el trámite de su solicitud. (...) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos, por

(ii) Resolución No. 2014-620150R del 16 del 28 de marzo de 2017¹⁹ *"Por la cual se decide sobre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014, la cual decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas – RUV"-*, en la que se confirmó la decisión sobre la base de considerar, *<<que si bien se evidencia el homicidio del señor Ramiro José Mendoza Herazo, no se encuentra documento alguno allegado con la declaración o con el escrito del recurso, que permita la validación de modo, tiempo y lugar de la ocurrencia de los hechos y que este hecho victimizante fue producto del accionar de integrantes de grupos armados al margen de la ley>>*.

(iii) Resolución No. 201726385 del 5 de julio de 2017²⁰ *"Por la cual se decide recuso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014 de no inclusión en el Registro Único de Víctimas"* por medio de la cual se confirma la decisión de no inclusión en el RUV, relacionado con el hecho victimizante *"Homicidio del señor Ramiro José Mendoza Herazo"* mediando como argumento, *<<(…) que frente a las circunstancias fácticas narradas no existen elementos que configuren actos que claramente se enmarquen dentro de los parámetros legales contemplados en la Ley 1448 de 2011, pues la aplicación de las prerrogativas bajo el ámbito del Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de Derechos Humanos exigen una relación cercana y suficiente entre los hechos victimizantes y el conflicto armado (..)>>*

Como se observa, el accionante cuestiona las decisiones contenidas en actos administrativos a través de las cuales se le negó la inscripción en el RUV por el homicidio de su hijo. Por lo que en principio conforme lo visto en precedencia, el actor podría acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de dichos actos, sin embargo, no se puede pasar por alto, que la jurisprudencia constitucional también ha establecido que *"un medio judicial únicamente*

lo menos de manera sucinta, teniendo en cuenta el tiempo en el que ocurrió la violación, y la situación de vulnerabilidad de la víctima"; se encontró que no existen elementos suficientes para verificar que los hechos victimizantes declarados ocurrieron dentro del marco de la ley 1448 de 2011" con relación a la no inclusión de la señora Isabel Vergara Romero, se dijo (SIC).... *"De la misma forma cabe aclarar que la señora Isabel Vergara Romero, queda con estado de NO INCLUIDO, con relación al hecho de desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que de acuerdo a los registros de FUD no se desplazó".*

¹⁹ FIs. 17 a 20.

²⁰ FIs. 11 a 16.

excluye la acción de tutela cuando sirve en efecto y con suficiente aptitud a la salva-guarda del derecho fundamental invocado²¹”.

En ese sentido, y como quiera que la H. Corte Constitucional, ha sido enfática en sostener que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para la protección definitiva de los derechos fundamentales de la población desplazada, pues los medios ordinarios no resulta idóneos ni eficaces debido a las especiales circunstancias que estas afrontan, como consecuencia de las dificultades económicas que conlleva su desplazamiento, queda claro el precedente sostenido, bajo el entendido de aceptar como procedente la acción de tutela cuando es ejercida para controvertir actos administrativos expedidos por la UARIV, teniendo en cuenta las circunstancias especiales que padece la población desplazada, las cuales obligan a brindar una protección especial a este grupo de personas.

En consecuencia, teniendo clara la procedencia de la presente acción de tutela para el asunto de la referencia, esta Sala procede a estudiar el fondo del asunto, a fin de dilucidar la existencia de la vulneración alegada por el accionante.

En el *sub examine*, considera el señor Antonio José Mendoza Vergara, que la UARIV vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y dignidad humana, por haberle negado la inscripción en el RUV, por el hecho victimizante del homicidio de su hijo, quien en vida respondía al nombre de Ramiro José Mendoza Herazo.

Para acompañar la solicitud de amparo, aportó al plenario la siguiente documental:

²¹ Cfr. Sentencia T-227 del 13 de junio de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger

- *Fotocopia de la cédula de ciudadanía de Antonio José Mendoza Vergara (fl. 5).*
- *Copia de la certificación expedida por el Registrador Municipal, dando cuenta la identificación del señor Ramiro José Mendoza Herazo [QEPD] (fl. 6).*
- *Copia del Registro Civil de Nacimiento de Ramiro José Mendoza Herazo (fl. 7).*
- *Recorte de periódico-noticia-emisión 23 de octubre de 2002 (fl. 8).*
- *Copia del certificado de defunción de Ramiro José Mendoza Herazo (fl. 9).*
- *Copia del Registro Civil de Defunción de Ramiro José Mendoza Herazo (fl. 10).*
- *Copia de la Resolución No. 201726385 del 5 de julio de 2017 "Por la cual se decide recuso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014 de no inclusión en el Registro Único de Víctimas" (fls. 11-16).*
- *Copia de la Resolución No. 2014-620150R del 16 del 28 de marzo de 2017 "Por la cual se decide sobre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014, la cual decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas – RUV"- (fls. 17-20).*
- *Copia de la Resolución No. 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014 "Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011" (fls. 21-25).*
- *Copia del certificado expedido por Unidad Seccional de Fiscalía ante el Juez Único Penal del Circuito de Magangué-Bolívar-Fiscalía Seccional Veinticuatro, de fecha 16 de mayo de 2018, que certifica; "que en la Fiscalía Seccional No. 24, cursó una investigación Previa, bajo el radicado No. 3339 por el delito de Homicidio, donde resultó víctima Ramiro José Mendoza Herazo, quien se identificaba con la C.C. No.*

92.189.287 de San Pedro-Sucre, según hechos ocurridos el día 22 de octubre de 2002 en el Corregimiento el Cuatro-Jurisdicción de Magangué-Bolívar el cual fue hallado muerto con heridas por arma de fuego. **No se pudo establecer los autores del homicidio**²². Fue archivado el día 25 de mayo de 2005 por inhibitorio” (fl. 26).

- *Copia del Formato Nacional de Acta de Levantamiento de Cadáver (fl. 27-28).*
- *Copia del folio de Necropsia (fl. 29-32).*
- *Copia de examen de laboratorio de fecha 21 de noviembre de 2002 (fl. 33-34).*
- *Copia del Formato de Solicitud de Ingreso a IBIS (fl. 35).*
- *Copia de exámenes de Balística Forense (fls. 36-38).*
- *Copia del Auto Preliminar No. 3339 dictado por la Fiscalía Seccional No. 24 el 25 de mayo de 2005, por el cual resuelve, inhibirse de abrir investigación Pena²³ (fl. 39).*

.-De conformidad con la información obtenida con la documental en mención, se tiene que, el actor pretende la inclusión en el Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante de Homicidio de su hijo Ramiro José Mendoza Herazo, acaecido, el 23 de octubre de 2002²⁴, en el Corregimiento El Cuatro-Jurisdicción de Magangué (Bolívar).

.-La razón por la cual la UARIV determinó la no inclusión del hecho victimizante “homicidio de su hijo” en el RUV, consistió en que, no se encontró documento alguno allegado con la declaración o con el escrito

²² Negrillas de la Sala.

²³ Considerativa de la decisión (sic)... “Así las cosas, en el asunto sub examine, tenemos que revisada la foliatura aparece que el término de la presente actuación se encuentra agotado; **y que de los elementos demostrativos arrimados a la misma, no emerge la entidad o mérito suficiente para erigir cargos de responsabilidad en contra de (el)(la)(los) pasibles de la acción punitiva del Estado** y, de tal suerte, no puede entonces tomarse el solo transcurso del tiempo como presupuesto válido para decretar la formal apertura de instrucción por lo que resulta menester, en aplicación de (os principios de Presunción de Inocencia, In Dubio Pro Reo y Economía Procesal, inhibimos en tal sentido”(resalto fuera del texto).

²⁴ Dicho sea de paso, el texto de la Resolución 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014, dice que los hechos fueron ocurridos el 23 de octubre de 2002, mientras que la documental contentiva de la investigación penal dice que fueron el 22 de octubre de 2002.

de los recursos, que permitiera la validación de modo, tiempo y lugar de la ocurrencia de los hechos y que este hecho victimizante fue producto del accionar de integrantes de grupos armados al margen de la ley.

.-En efecto, la Sala no encuentra en el *sub examine* prueba de que el homicidio del señor Ramiro José Mendoza Herazo, tenga relación directa con el conflicto armado interno, y que los perpetradores del hecho hagan parte de organizaciones al margen de la Ley o grupos ilegales disidentes, tal como se explica a continuación:

- ❖ Del recorte de la noticia que reporta el asesinato Ramiro José Mendoza Herazo, no se observa ningún señalamiento en cuanto a los autores del crimen, aún más, señala <<*las autoridades adelantan las investigaciones para dar con los móviles y posibles autores de este hecho*>> (folio 8).
- ❖ La certificación expedida por la Fiscalía Seccional No. 24, señaló: **"No se pudo establecer los autores del homicidio. Fue archivado el día 25 de mayo de 2005 por inhibitorio"** (fl. 26).
- ❖ El Auto Preliminar No. 3339 del 25 de mayo de 2005, explicó en su parte considerativa: *"de los elementos demostrativos arrimados a la misma, no emerge la entidad o mérito suficiente para erigir cargos de responsabilidad en contra de (el)(la)(los) pasibles de la acción punitiva del Estado"* (fl. 39).

Igualmente, la Sala no observa violación de los derechos al debido proceso e igualdad, por cuanto no se evidencia que el trámite realizado por la entidad accionada, no se hubiese ajustado a los preceptos legales y constitucionales, al contrario, se observa que al actor le fueron notificadas cada una de las Resoluciones y contra ellas tuvo la oportunidad de ejercer los recursos de ley. Por otro lado, se pudo

observar que el accionante presenta una inclusión en el RUV, por el hecho victimizante de "desplazamiento forzado", así lo deja ver la Resolución No. 2014-620150 del 18 de septiembre de 2014, la misma que resolvió negar el hecho victimizante del homicidio de su hijo, de ahí que no puede considerarse, que la UARIV en el *sub lite*, haya cometido una vulneración *ius-fundamental* de los derechos del accionante.

En consecuencia, 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, no existe una relación de los hechos victimizantes con el conflicto interno que tristemente azota el país, 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.

Así las cosas, como se mencionó en líneas anteriores, el RUV no constituye una herramienta que toda persona pretenda usar como víctima de un acto de violencia, en tanto el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 delimita el grupo por los cuales se ha establecido el mencionado instrumento.

En virtud de lo expuesto, la Sala **REVOCARÁ PARCIALMENTE** la sentencia proferida el 6 de julio de 2018 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, en cuanto declaró la improcedencia del amparo *ius-fundamental* pretendido respecto del derecho al debido proceso, igualdad y dignidad humana y, de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de esta

providencia, se **DENEGARÁ** la protección constitucional solicitada al respecto.

IV. 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: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 6 de julio de 2018, por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, se niega el amparo solicitado, 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 extraordinaria de la fecha, según consta en el acta No. 123

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado ponente

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado

ANDRÉS MEDINA PINEDA
Magistrado