



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018)

### **SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

*Magistrada ponente: **Silvia Rosa Escudero Barboza***

#### **Acción de Tutela**

Radicación: No. 70-001-33-33-006-**2017-00313-01**

Accionante: **Damarys del Socorro Sierra Romero**

Accionado: **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-**

*Tema: Solicitud de inscripción el Registro Único de Víctimas*

Una vez agotadas las etapas propias del proceso, procede la Sala a dictar sentencia de segunda instancia dentro del asunto de la referencia.

### **1. ANTECEDENTES**

**1.1. Pretensiones<sup>1</sup>:** La señora Damarys del Socorro Sierra Romero, actuando en nombre propio, impetró acción de tutela pretendiendo el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, mínimo vital, vida digna. En consecuencia se ordene a la UARIV su inclusión, junto con su familia en el registro único de víctimas -RUV.

**1.2. Hechos relevantes<sup>2</sup>:** Señala que el 28 de febrero del 2013, rindió declaración ante la Personería Municipal de Sincelejo con el objeto de inscribirse en el registro único de víctimas, por el hecho victimizante del homicidio de su esposo.

---

<sup>1</sup> Fl. 5

<sup>2</sup> Fls. 1-5

Mediante Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013, se decidió no incluirla junto con su grupo familiar en el registro único de víctimas y no reconocer como hecho victimizante el homicidio de su esposo, argumentando que esos hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el Decreto 4800 de 2011. Decisión contra la cual presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, siendo resueltos a través de la Resolución No. 2013-165838R del 23 de mayo de 2014 y No. 201741593 del 14 de agosto de 2017, respectivamente, confirmándola en todas sus partes.

Expresa que la entidad demandada vulnera sus derechos fundamentales al aducir que no existen elementos de juicio, fuentes legales y probatorias, ni medios de convicción diferentes al contexto general de criminalidad, por lo tanto resulta incorrecto deducir que el hecho victimizante guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. Indica además que, la UARIV reconoce que existió el homicidio de su esposo el 14 de mayo de 1996, lo que constituye una evidencia suficiente, pertinente, idónea y relevante, invirtiéndose así la carga de la prueba en la medida que se le exija una demostración probatoria que permita desvirtuar lo manifestado por la UARIV, aspecto que resulta desproporcionado e injustificado frente a quienes solicitan su inscripción en el RUV, especialmente cuando el peticionario se encuentra en situación de debilidad manifiesta, como sucede en el presente caso, por lo que resulta francamente absurdo imponerle a una persona que tuvo que presenciar el homicidio de su esposo, que demuestre con pruebas más allá de las testimoniales lo sucedido, pues tal exigencia no solamente la revictimiza sino que, además, la expone a padecer un nuevo hecho delictivo.

**1.3 Pronunciamiento de la entidad accionada – Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV<sup>3</sup>:** Manifestó que la solicitud de inscripción en registro único de víctimas elevada por la accionante fue resuelta de manera negativa mediante Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013 FUD.BI000012173 *“por la cual se decide*

---

<sup>3</sup> Fls. 25 al 32 del C.Ppal

*sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011”;* presentándose en contra de tal decisión, recurso de reposición y en subsidio de apelación.

Respecto al recurso de reposición, indicó que el mismo fue decidido a través de la Resolución No. 2013-165838R del 23 de mayo de 2014, debidamente notificado el día 22 de enero de 2015, confirmando la decisión de no incluirla en el RUV y de no reconocer el hecho victimizante del señor Manuel Arrieta Méndez. En lo tocante al recurso de apelación, fue resuelto mediante Resolución No. 201741593 del 14 de agosto de 2017 y notificado personalmente el día 19 de octubre de 2017, confirmando la decisión anterior.

Conforme lo anterior estima que la presunta violación al derecho de petición alegado se encuentra superado, dado que la respuesta administrativa al accionante fue de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado.

Amén de lo anterior, precisó que la accionante al ejercer su derecho de contradicción agotó la vía administrativa, razón por la cual y en virtud del respeto a la actuación administrativa solamente le es posible acudir a la vía jurisdiccional, pues cuenta con herramientas jurídicas ordinarias como lo es el medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por último, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, pues no acreditó el perjuicio irremediable.

**1.4. Concepto del Ministerio Público:** El señor agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no emitió concepto alguno.

**1.5. La decisión de primera instancia<sup>4</sup>:** El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 21 de noviembre de 2017, tuteló el derecho fundamental al debido proceso, dejando sin efectos las Resoluciones No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013; 2013-165838R

---

<sup>4</sup> Fl. 68 al 78 del C. Ppal.

del 23 de mayo de 2014 y 201741593 del 14 de agosto de 2017 expedidas por la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En consecuencia ordenó a la UARIV que dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la providencia valore nuevamente la declaración de la señora Damarys del Socorro Sierra Romero y decida nuevamente sobre la inclusión en el RUV, con base en las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional, para ello deberá realizar: i) Debe dársele la oportunidad a la señora Damarys del Socorro Sierra Romero de ampliar su declaración, a través de un nuevo relato, que deberá ser valorado junto con las pruebas recaudadas; y ii) En todo caso, si en el curso del trámite anterior se obtienen pruebas de base de datos oficiales y ellas son contradictorias a lo expresado por el demandante, se ordena que se le dé a la accionante la oportunidad de conocerlas y controvertirlas antes de tomar la correspondiente decisión.

Finalmente, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término anterior, le notifique en legal forma a la demandante el acto administrativo que reconoce o no su inclusión en el RUV.

Como fundamento de su decisión sostuvo que la entidad demandada al evaluar las circunstancias de contexto y modo en las que ocurrieron los hechos declarados por la demandante, sólo tuvo en cuenta las pruebas aportadas por la señora Damarys del Socorro Sierra Romero, lo dicho por ella en la declaración y la base de gestión documental de la entidad; y ellas, no le permitieron a la entidad determinar si el homicidio del esposo de la accionante ocurrió en el marco del conflicto armado interno, la entidad no podía excluir a priori la aplicación de la Ley 1448 de 2011, sino que le correspondía aplicar la definición de conflicto armado interno que resultara más favorable a los derechos del demandante.

**1.6 La Impugnación<sup>5</sup>:** En tiempo, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas impugnó la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2017, por el Juzgado Sexto Administrativo

---

<sup>5</sup> Fls. 82-86 del C.Ppal

Oral del Circuito de Sincelejo, con los mismos fundamentos presentados en la contestación de la presente tutela.

**1.7 Actuación en segunda instancia:** A través de auto del 28 de noviembre de 2017 el Juzgado de origen concedió la impugnación de la predicha sentencia<sup>6</sup>; a su vez, por proveído del 30 de noviembre de la misma anualidad se admitió la impugnación del fallo en referencia<sup>7</sup>, notificándose a las partes y al Ministerio Público mediante correo electrónico en la misma calenda<sup>8</sup>.

## **2. CONSIDERACIONES**

**2.1 Problema jurídico:** De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar si la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derecho fundamentales de la actora a la igualdad, debido proceso, vida digna y al mínimo vital, al negarle su inscripción en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y el homicidio de su esposo.

Como problema jurídico previo, se determinará si es procedente la acción de tutela para controvertir actos administrativos respecto de la inclusión al RUV pese a que la solicitante no acudió a los medios de control administrativo.

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Requisitos para la inscripción de la población desplazada en el Registro Único de Víctimas; ii) La definición de víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011 y la imposibilidad de extenderla, sin mayor consideración, a la de desplazado por la violencia de la Ley 387 de 1997; y iii) Caso concreto.

---

<sup>6</sup> Fl. 128 del C. Ppal.

<sup>7</sup> Fl. 3 del C. de Alzada.

<sup>8</sup> Fl. 4-6 en reverso del C. de Alzada.

**2.2. Requisitos para la inscripción de la población desplazada en el Registro Único de Víctimas<sup>9</sup>:** El Decreto 2467 de 2005 creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, encargada de la Coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 transformó la Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

A fin de poder hacer efectiva la normatividad a favor de la población desplazada se creó el Registro Único de Víctimas y se previó que el mismo estaría a cargo de la UARIV, encontrando su soporte precisamente en el RUPD que manejaba la Acción Social<sup>10</sup>. Este mecanismo ha sido definido por la Corte Constitucional como el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población<sup>11</sup>.

Sobre el RUPD, la sentencia T-025 del 2004 indicó que cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias fácticas de un desplazamiento forzado interno, tiene derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar. El derecho a la inscripción en el registro constituye un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados.

En cuanto al procedimiento para la inscripción en el RUV, *"la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos*

---

<sup>9</sup> En este acápite se seguirá el esquema planteado en la sentencia T-832 de 2014.

<sup>10</sup> El artículo 154 de la Ley 1448 de 2011 estableció que ese RUPD "ser[ía] 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." Igualmente, en el párrafo, esta norma establece que Acción Social deberá operar los registros que están actualmente a su cargo, incluido el RUPD, hasta que no se logre la total interoperabilidad de los mismos y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas -RUV- con el fin de garantizar la integridad de la información.

<sup>11</sup> T-076 de 2013.

*de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro.”<sup>12</sup>*

Para determinar si la inscripción en el RUV es procedente, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. Es así, que la inscripción en el registro no configura el reconocimiento de la condición de desplazado, sino, es el instrumento para implementar la política pública en materia de desplazamiento. Al respecto se ha indicado:

*“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos constitucionales de los desplazados.”<sup>13</sup>*

En la Sentencia T-328 de 2007 la H. Corte Constitucional manifestó que las normas que orientan a los funcionarios encargados de diligenciar el RUPD hoy RUV, deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta: *(i) las normas de derecho internacional que conforman el bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, concretamente, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949<sup>14</sup> y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas; (ii) el principio de*

---

<sup>12</sup> Sentencia T-076 de 2013.

<sup>13</sup> Sentencia T-1076 de 2005.

<sup>14</sup> “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”

*favorabilidad*<sup>15</sup>; (iii) *los principios de buena fe y confianza legítima*<sup>16</sup>; y (iv) *el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades*<sup>17</sup>. En esa misma oportunidad, el máximo Tribunal Constitucional precisó ciertas condiciones que deben tenerse en cuenta al efectuar la inscripción de una persona en el RUPD, así:

*"(1) En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos<sup>18</sup>. (2) En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin<sup>19</sup>. (3) En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como cierta, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así<sup>20</sup>; los indicios deben tenerse como prueba válida<sup>21</sup>; y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad. (4) La declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados así como el principio de favorabilidad. (5) Finalmente, la Corte ha sostenido que en algunos eventos exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de un año definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dio lugar el desplazamiento y en la cual se encuentra la persona afectada."*<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>16</sup> Sentencia T-1094 de 2004. "De acuerdo a la jurisprudencia resumida, para el caso a resolver es necesario resaltar que en el proceso de recepción y evaluación de las declaraciones de la persona que dice ser desplazada, los funcionarios correspondientes deben presumir la buena fe del declarante y ser sensibles a las condiciones de especial vulnerabilidad en que éste se encuentra y, por lo tanto, valorarlas en beneficio del que alega ser desplazado. Adicionalmente, ante hechos iniciales indicativos de desplazamiento la carga de la prueba acerca de que el declarante no es realmente un desplazado corresponde a las autoridades, y en caso de duda, la decisión de incluirlo en el registro debe favorecer al desplazado, sin perjuicio de que después de abrirle la posibilidad de acceso a los programas de atención, se revise la situación y se adopten las medidas correspondientes."

<sup>17</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>18</sup> "La Sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. describe y explica las etapas de la inscripción en el RUPD. La Sentencia T-645 del 06 de agosto de 2003. hace referencia al derecho de las personas en situación de desplazamiento forzado interno a recibir información plena, eficaz y oportuna."

<sup>19</sup> Sentencia T-1094 de 2004.

<sup>20</sup> "Sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001. '(...) es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado'."

<sup>21</sup> "Sentencia T-327 de 2001. '(...) uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados'."

<sup>22</sup> "Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett de 2001, la Corte declaró exequible el plazo de un año para solicitar la ayuda humanitaria, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a



En virtud de los principios de buena fe y favorabilidad se presenta una inversión en la carga de la prueba que atiende a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Además, en vista de tales circunstancias, se ha entendido que las inconsistencias que presenten las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas<sup>23</sup>. En orden a lo expuesto, la H. Corte Constitucional ha precisado que al momento de recibir la declaración correspondiente, los servidores públicos deben tener en consideración que:

*"(i) La mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua, motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de 'temor reverencial' hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración."*<sup>24</sup>

Entonces, la Corte ha estimado que es procedente ordenar la inscripción de una persona en el RUV siempre y cuando se verifique que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: *(i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; (ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; (iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; (iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o (v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el*

---

la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud."

<sup>23</sup> Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008.

<sup>24</sup> Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. y T-605 del 19 de junio de 2008.

*ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro.*

**2.3. La definición de víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011 y la imposibilidad de extenderla, sin mayor consideración, a la de desplazado por la violencia de la Ley 387 de 1997.** Dentro del conjunto de normas que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las Leyes 387 de 1997<sup>25</sup> y 1448 de 2011<sup>26</sup>, siendo esta última norma quien modificó los criterios para ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV). En efecto, el artículo 3º de la Ley 1448, agregó el elemento de la relación con el conflicto armado, para adquirir la condición de víctima, excluyendo, en principio, a quienes sean objeto de actos de delincuencia común. Al respecto dice la norma, en lo pertinente:

*"Artículo 3º. Víctimas. Se consideran víctimas, **para los efectos de esta ley**, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas **con ocasión del conflicto armado interno**. (...)*

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

Lo anterior, en la práctica, generó que las personas cuya causa de desplazamiento no se produjera "*con ocasión del conflicto armado interno*", no pudieran ser tenidas en cuenta para su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En relación con este punto, la H. Corte Constitucional, en la Sentencia C-280 de 2013<sup>27</sup>, precisó que las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, tienen propósitos diferentes y que, en ningún caso, puede entenderse que con la

---

<sup>25</sup> "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

<sup>26</sup> "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

<sup>27</sup> En esa ocasión la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, según el cual "*las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes*", y sobre el artículo 208 de la misma norma que derogaba todas las disposiciones que le fueran contrarias.

expedición de la segunda se vean afectadas las garantías de la población desplazada. En ese sentido sostuvo, que *"es claro que estas reglas no impiden la vigencia continuada de las normas preexistentes sobre las materias de que ahora trata la Ley de Víctimas, pues a más de no haberse señalado como derogada ninguna en particular, tampoco podría afirmarse que ellas resultan contrarias o inconciliables con los nuevos preceptos, que como se ha explicado, aplican solo dentro de un específico y limitado contexto, y sólo dentro de este podrían generar efecto derogatorio, respecto de normas que con anterioridad hubieran regulado las mismas situaciones fácticas así delimitadas"*.

Del mismo modo, esa Alta Corporación, en la Sentencia C-253A de 2012 hace una consideración respecto a la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, la cual fue puesta de presente, en los siguientes términos:

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

Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional existe un universo de víctimas, conformado por aquellas personas que han sufrido algún tipo de menoscabo como consecuencia de una conducta antijurídica y que dentro de ese conjunto, hay unas que se dan *"con ocasión del conflicto armado"*, que son las destinatarias de las medidas de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011. En tal sentido, bajo la interpretación de dicha Corporación, dicho concepto permite que haya víctimas que no se den *"con ocasión del conflicto armado"*, como lo serían quienes se ven coaccionados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales.

En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Posteriormente, el máximo Tribunal Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012<sup>28</sup>, reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011 y además, reconoció, que dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de "*conflicto armado*" también debe ser comprendido de manera amplia. Al respecto la Sala Plena, sostuvo:

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

*Esta conclusión también es armónica con la **noción amplia de 'conflicto armado'** que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, **lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva** que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un **sentido amplio** que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y **constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.**"*  
(Negrilla fuera de texto)

No obstante, la concepción amplia que la jurisprudencia constitucional le ha dado a los términos "*víctima*" y "*conflicto armado*", en actuación de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Corte afirmó haber constatado, que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación

---

<sup>28</sup> En esa oportunidad esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

Integral a las Víctimas, niega de forma reiterada la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), de personas que manifestaban ser desplazadas, argumentando que los hechos que dieron origen al desplazamiento, no se enmarcan dentro del conflicto armado.

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

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

*En efecto, las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el conflicto armado, no cuentan con mecanismos ordinarios para satisfacer la situación de emergencia que es producto **del desarraigo**, sino que, por el contrario, se sitúan en un estado de mayor vulnerabilidad y de déficit de protección por parte de las autoridades responsables, **al quedar excluidas del universo de beneficiarios de las medidas de asistencia, atención y protección contempladas en la ley como resultado de su no inscripción en el Registro Único de Víctimas.***

*Como se explicó en la Sección 2, este conjunto de desplazados por la violencia sólo gozan de la ayuda inmediata de urgencia mientras se define su no inclusión en el registro. **De esta manera, a pesar de cumplir con los elementos mínimos para adquirir la condición de persona desplazada por la violencia de acuerdo con los escenarios definidos por la Ley 387 de 1997 y suscritos por la Corte Constitucional, y de encontrarse en una situación en la que se presenta una vulneración masiva y sistemática de sus derechos fundamentales, reciben un trato discriminatorio injustificado en comparación con la población que se vio forzada a***

**desplazarse con ocasión del conflicto armado.** Lo anterior, en detrimento del reconocimiento de su condición y de la garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación.

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

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

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

En consecuencia, la situación de emergencia y vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas objeto de este pronunciamiento les otorga el derecho fundamental al reconocimiento de su condición mediante el registro por su vínculo estrecho con el goce de sus derechos fundamentales, con la mejora de sus condiciones de vida desde el momento inmediato al desarraigo hasta la estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación, y con la protección de sus garantías básicas (aparte 3.1.2.), **en los mismos términos que el resto de la población desplazada con ocasión del conflicto armado.** Vale la pena recordar que debido a la importancia que adquiere el registro para la población desplazada la Corte sostuvo que 'el hecho del no registro conlleva la violación de innumerables derechos fundamentales'<sup>29</sup> cuando se cumplen con las condiciones mínimas para adquirir tal condición." (Negrillas fuera de texto).

Luego entonces, como lo ha hecho la Corte Constitucional, es de concluir, que si bien las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, contienen elementos en común, como que ambas abordan aspectos relacionados con la violencia, lo cierto es que mientras la Ley 387, se refiere puntualmente a la superación

---

<sup>29</sup> "Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001".

de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448, se constituye en una ley con enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común.

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

**2.4. Caso concreto.** Dentro del acervo probatorio allegado al expediente, se vislumbran las siguientes piezas documentales:

- Copia del formato único de declaración para solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas.<sup>30</sup>
- Copia de la Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013.<sup>31</sup>
- Copia de la Resolución No. 2013-165838R del 23 de mayo de 2014, que resuelve el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013.<sup>32</sup>
- Copia de la Resolución No. 201741593 del 14 de agosto de 2017, que resuelve el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013.<sup>33</sup>

Sea lo primero manifestar, conforme con lo planteado en la parte inicial, que 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

---

<sup>30</sup> Fl. 52 al 57 del C. Ppal.

<sup>31</sup> Fl. 31 al 38 del C. Ppal.

<sup>32</sup> Fl. 39 al 44 del C. Ppal.

<sup>33</sup> Fl. 47 al 51 del C. Ppal.

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 mecanismo constitucional se torna procedente atendiendo la condición de 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.

Ahora bien, descendiendo al caso en estudio, de las pruebas arrimadas se observa que la señora DAMARYS DEL SOCORRO SIERRA ROMERO, el 9 de mayo de 2013, rindió declaración ante la Personería del Municipio de Sincelejo, en virtud del homicidio de su esposo el señor EMIRO MANUEL ARRIETA MÉNDEZ, hecho victimizante ocurrido el día 14 de mayo de 1996 en el Municipio de Sincelejo, con el ánimo de inscribirse, junto con los miembros de su hogar, en el Registro Único de Víctimas, al tenor del Decreto 4800 de 2011<sup>34</sup>.

A su vez, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante la Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013, decidió no incluir a la actora en el RUV, al encontrar que dicha solicitud *"no se enmarca dentro de los parámetros establecidos en la Ley 1448 de 2011, Decreto 4800 de 2011 y demás normas relacionadas."*, arguyendo como causal de no inclusión, la siguiente: *"1. Cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011"*.<sup>35</sup>

Decisión que fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación, siendo el primero resuelto a través de la Resolución No. 2013-165838R del 23 de mayo de 2014, confirmando la decisión, con fundamento en que no se encontró los soportes mínimos requeridos para su inclusión en el RUV,

---

<sup>34</sup> Fl. 55 y ver contenido de la Resolución No. 2013-165838R del 23 de mayo de 2014 (fl. 11-15 C.Ppal).

<sup>35</sup> Fls. 35-37 C.ppal.



debido a que la Fiscalía denominó como autores que propiciaron el hecho a los "*Sicarios que se movilizaban en una motocicleta*", es decir, "*delincuencia común*". Y el segundo mediante la Resolución No. 2017-41593 del 14 de agosto de 2017, expedida por la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decidiendo confirmar lo recurrido.<sup>36</sup>

Igualmente se observa que la entidad accionada mediante Oficio 740.04.15-31, dio respuesta a la accionante y la personería municipal de Sincelejo la petición radicada bajo el No. 2017720295586301<sup>37</sup>, siendo comunicada, según se aprecia en la planilla de envío allegada al plenario<sup>38</sup>.

De lo antepuesto, la Sala concluye que tal como lo determinó la accionada, en el expediente no obra prueba que dé cuenta que el homicidio del señor EMIRO MANUEL ARRIETA MÉNDEZ, 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, pues en la declaración rendida en la solicitud de inscripción por parte de la actora ante la UARIV ésta hace referencia a los "sicarios"<sup>39</sup> como perpetradores del homicidio. Amén de ello, en el contenido del acto administrativo que negó su inclusión en el RUV (Resolución No. 2013-165838 del 9 de mayo de 2013), así como en los que lo confirman, se hace alusión a una certificación expedida por la Fiscalía en la que no se estableció autores ni móviles del hecho donde resultó asesinado el señor EMIRO MANUEL ARRIETA MÉNDEZ, sino que indica que los presuntos autores fueron "sicarios"<sup>40</sup>, por lo que 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.

Siguiendo este orden, también vale la pena resaltar, que la declaración rendida por la señora Damarys del Socorro Sierra Romero, no ofrece ninguna certeza de que el homicidio de su esposo, haya sido con ocasión

---

<sup>36</sup> Fls. 47-51 del C.ppal.

<sup>37</sup> Fls. 60-63 C.ppal.

<sup>38</sup> Fls. 64-66 C. ppal.

<sup>39</sup> Fl. 55

<sup>40</sup> Fl. 36

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, en su declaración indica que no contaba con amenaza alguna; razón por la cual de las pruebas arrojadas 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 del señor EMIRO MANUEL ARRIETA MÉNDEZ, 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.

Así las cosas, se revocará la sentencia de primera instancia que amparó los derechos invocados por la accionante y en su lugar se negará su protección.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de fecha 21 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, **NIÉGUESE** el amparo solicitado.

**SEGUNDO:** Notifíquese por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991 y envíese copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, REMÍTASE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con el 32 del Decreto 2591 de 1991.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 002.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**