



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
Sincelejo, treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)

**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

<b>Acción de Tutela</b>	
Asunto:	Sentencia de segundo grado
Radicación:	No. 70-001-33-33-004-2019-00411-01
Demandante:	<b>Benigno Tapia Zicafas</b>
Demandado:	<b>Unidad Para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV</b>
Procedencia:	Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo

**Tema:** *Inclusión en el RUV / Concepto de víctima del conflicto armado / Acto Administrativo que niega inclusión en el RUV / Inclusión previa de familiares*

**1. EL ASUNTO POR DECIDIR**

Una vez agotadas las etapas propias del proceso, procede la Sala a dirimir la impugnación presentada por la parte accionada contra el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo el 28 de noviembre de 2019<sup>1</sup>.

**2. LA SÍNTESIS FÁCTICA<sup>2</sup>**

Manifiesta el señor BENIGNO TAPIA ZICAFAS, quien actúa en nombre propio, que el día veintitrés (23) de noviembre de 2016, en calidad de víctima, presentó declaración ante la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ocurrido en el marco del conflicto armado interno que vivió el país y que tuvieron lugar en el Municipio de San Onofre – Sucre que es una región donde la violencia no ha tenido cese y la presencia de los grupos armados ilegales aún

<sup>1</sup> Folio 36-43 Cdno Ppal.

<sup>2</sup> Fls 1 al 2 del C. Ppal.

sigue presente, tal como consta en informes de alertas tempranas emitidos por la misma Defensoría del Pueblo y lo que es de conocimiento público tanto a nivel nacional como local.

Expresa que, la declaración rendida fue analizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas –UARIV- y como resultado de ello, mediante Resolución No 2017-57477 del treinta (30) de mayo de 2017 decidió NO RECONOCER en favor de él y de su núcleo familiar el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Lo anterior, en aplicación del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 mediante el cual se dispone el término para que las personas puedan presentar su declaración.

Indica que, el argumento de la UARIV fue que la declaración es extemporánea teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron el primero (1) de septiembre del año de 2001 y la fecha de declaración ante la Defensoría del Pueblo Regional Sucre, fue el día veintitrés (23) de noviembre de 2016 y no se evidenciaron circunstancias de fuerza mayor.

Contra la decisión anterior, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación el 28 de agosto de 2017; sin embargo, a la fecha no ha obtenido respuesta alguna.

Aduce que, ante la falta de respuesta, presentó derecho de petición que fue recibido por la UARIV el día 17 de julio de 2019, la cual fue resuelta expresando que sobre el asunto se había emitido la Resolución No 201823214 del ocho (8) de mayo de 2018 que decidió la NO INCLUSIÓN, confirmando con ello la respuesta emitida en la Resolución No 2017-57477 del treinta (30) de mayo de 2017.

Hace mención que se desplazó hacia la cabecera municipal del Municipio de San Onofre junto con su familia por el temor que se vivía en la vereda donde vivían, toda vez, que eso era de control del grupo paramilitar reinante en la zona liderado por Rodrigo Pelufo alias "cadena". Durante un tiempo estuvo en ese lugar, pero los asesinatos y demás hechos victimizante seguían, por lo que decidió ir a vivir al país de Venezuela donde solo se tenía conocimiento de lo cruel que era la violencia en el Municipio de San Onofre lo que sin duda impedía que regresara a Colombia por el temor que tenía.

Destaca que, la Corte hizo énfasis en que la fuerza mayor puede ser entendida como "*Circunstancia que, por no poder ser prevista o evitada, imposibilita absolutamente para el cumplimiento de una obligación*" siendo así, el hecho de que en Colombia persista el conflicto armado interno y que en el Municipio de San Onofre no se hayan

Superado las causas de violencia impidió que su familia y él cumplieran con las obligaciones de declarar en el término previsto y porque en el país de Venezuela además no tenían acceso a información del procedimiento que se debía seguir para ello y mucho menos, se pudo acudir ante las entidades estatales porque el gobierno nacional venezolano estaba arremetiendo en contra de los colombianos lo que colocaba en riesgo la vida y la integridad de su familia.

Aclara que, mediante Alerta No. 061 de 2018 emitida por la Defensoría del Pueblo da cuenta del riesgo en que se encuentra la población civil del Municipio de San Onofre por la presencia de grupos armados ilegales en el territorio, la cual se ha mantenido en el tiempo aun cuando desapareció el máximo comandante de los grupos militares.

Por ultimo resalta que, así no se realice la inscripción en el RUV, se le debe garantizar el reconocimiento de los derechos que devienen de la calidad de víctimas, puesto que, esa calidad no se adquiere con la inscripción en el RUV, sino por haber sufrido la violencia en el marco del conflicto armado.

### **3. LOS DERECHOS INVOCADOS<sup>3</sup>**

Solicita el amparo de los derechos fundamentales a ser inscrito en el Registro Único de Víctimas – RUV y el derecho a la Reparación Integral, verdad y justicia.

### **4. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN<sup>4</sup>**

A título de pretensiones, solicitó:

***“PRIMERO:*** Tutelar mis derechos fundamentales a ser inscrito en el Registro Único de Víctimas – RUV y el derecho a la Reparación Integral, verdad y justicia, que vienen siendo vulnerados por la Unidad para la Atención y Reparación integral para las Víctimas por negar la inscripción en el RUV.

***SEGUNDO:*** Ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación integral para las Víctimas la inscripción de mi persona **BENIGNO TAPIAS ZICAFAS**, identificado con cedula de ciudadanía No 92.447.201 expedida en el Municipio de San Onofre junto a mi núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas y se garanticen los derechos que devienen de la inscripción.

***TERCERO:*** De no realizarse la inscripción ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación integral para las Víctimas el reconocimiento de los derechos que se desprenden de la calidad de víctima del conflicto armado

---

<sup>3</sup> Fl. 3 del Cdno Ppal.

<sup>4</sup> Fl. 3 C.Ppal.

en Colombia, en el marco de la Ley 1448 de 2011, la cual no se obtiene con la inscripción en el RUV”.

## 5. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

### PRIMERA INSTANCIA

Acto procesal	Folio	Fecha de emisión
Por reparto ordinario del se asignó el conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sincelejo	16 Cd. 1	18 de noviembre del 2019
Se admite la demanda	17 Cd. 1	19 de noviembre del 2019
Se notifica vía electrónica al demandante, Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.	18-20	19 de noviembre del 2019
Contestación UARIV	26-28	25 de noviembre del 2019
Se profiere Sentencia, amparando los derechos invocados.	36-43	28 de noviembre del 2019
Se notifica via electrónica de la sentencia a la UARIV, demandante y al Ministerio Público.	44-46	28 de noviembre del 2019
La accionada impugnó la decisión	48-51	09 diciembre de 2019
Auto concede la impugnación	74	10 diciembre de 2019
Se somete a reparto para segunda instancia - correspondiéndole el conocimiento al Magistrado Ponente	2 Cd. Alzada	11 diciembre de 2019
Se remite a la Secretaría de este Tribunal por Oficio No. 0300-(2019-00411) T.	1 Cd. Alzada	11 diciembre de 2019

### SEGUNDA INSTANCIA

Acto procesal	Folio	Fecha de emisión
Pasa al Despacho del Magistrado Ponente	3 Cd. Alzada	13 diciembre de 2019
Se admite la impugnación	4 Cd. Alzada	16 de diciembre de 2019

## 6. LA SINOPSIS DE LAS RESPUESTAS

**6.1. La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV<sup>5</sup>**, rindió informe en la presente acción constitucional señalando que el actor elevó petición y la misma fue resulta por esa unidad en comunicación escrita con radicado interno N° 20197208493821 del 19 de julio de 2019.

Referente a la respuesta a la petición del accionante, adujo que está acorde con el precedente jurisprudencial de protección al derecho de petición, particularmente en el caso de las víctimas del conflicto armado.

<sup>5</sup> Fls. 26-28 C. Ppal

En relación con la inclusión en el RUV, indicó que mediante Resolución No. 2017-57477 del 30 de mayo de 2017, se decidió NO INCLUIR al señor Benigno Tapia Zicafas en el Registro Único de Víctimas y en consecuencia, no reconocer el hecho victimizante de desplazamiento forzado, de acuerdo a lo previsto en artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la declaración del accionante fue rendida de manera extemporanea, pues para el caso preciso, la fecha de ocurrencia de los hechos fue el 1 de septiembre de 2001 y la declaración ante la defensoría se surtió el 23 de noviembre de 2016.

Agrega que, analizadas las circunstancias manifestadas en su declaración, se tiene que existen elementos que permiten determinar que no existieron circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido presentar la declaración dentro de los términos establecidos en la norma.

Señala que, el demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra dicho acto administrativo, el cual fue resultado mediante la Resolución No. 201823214 del 8 de mayo de 2018, confirmando la decisión inicial.

Por lo anterior, pide se niegue y/o declare improcedente las pretensiones invocadas, en razón a que esa unidad ha realizado, dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones para cumplir con los mandatos legales y constitucionales, evitando la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales.

**6.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** El señor Agente de Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, no emitió concepto alguno.

## **7. LA DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN<sup>6</sup>**

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 28 de noviembre de 2019, resolvió amparar los derechos fundamentales invocados por el accionante, en consecuencia, ordenó a la UARIV, que en el término de 15 días siguientes a la notificación, decida sobre la inclusión del señor Benigno Tapias y de su núcleo familiar en el RUV, *luego de realizar la segunda valoración del caso*, para lo cual deberá tener en cuenta las pautas precisadas de la Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro y especialmente lo dispuesto en la sentencia T-025 de 2004 y en el auto 119 de 2013 y 095 de 2015.

---

<sup>6</sup> Fls. 36 al 43 Del C. Ppal.

Sustentó su decisión, reiterando que la condición de víctima es una situación fáctica que no es supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción al RUV y que en consecuencia el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades<sup>7</sup>.

Insiste en que la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental a las víctimas, que da lugar a beneficios tales como la posibilidad de afiliación al régimen subsidiado de salud, priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad y en general, a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011.

Indica además, que para la obtención de tales beneficios, los art. 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, definen el procedimiento a seguir para que la víctima del conflicto armado sea incluida en el RUV, para ello, el artículo 155 establece que la víctima debe presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término máximo de cuatro (4) años, contados a partir de la promulgación de la ley, 10 de junio de 2011, para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento.

Sostiene que en el sub examine, de acuerdo con lo expuesto por el accionante, el hecho victimizante "desplazamiento forzado"- ocurrió en el año 2001, es decir, con antelación a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 -10 de junio de 2011- y en consecuencia, en el marco del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, debió declarar el hecho ante el Ministerio Público dentro de los 4 años siguientes a dicha fecha, es decir, hasta el año 2005 y dicha declaración se realizó el 23 de noviembre de 2016, ante la Defensoría del Pueblo de Sincelejo, es decir en un periodo mayor a los 4 años siguientes a la fecha definida por la norma.

Con la finalidad de analizar el caso, desde una perspectiva constitucional amplia e integral, trajo a colación el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto a las falencias por parte de la UARIV como entidad encargada del RUV, al momento de llevar a cabo el proceso de inscripción y la respectiva valoración de las solicitudes de inclusión de personas en dicho registro, omitiendo la aplicación de los principios de -dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial- razón por la cual vía

---

<sup>7</sup> Sentencia C-250 de 2012.

acción de tutela se ha ordenado la inscripción en el RUV cuando se verifica que la UARIV efectuó *"una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o, ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables."*<sup>8</sup>

Concluye que, en el caso bajo estudio, de acuerdo al ordenamiento jurídico y la jurisprudencia vigente, se debe dar aplicación a los principios de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, siendo aplicable la excepción contenida en el art. 155 de la Ley 1448 de 2011, por el hecho de tratarse de una familia que se vio obligada a salir del país, por la violencia originada por el conflicto armado y por la presencia de grupos ilegales en su municipio, para radicarse en Venezuela, donde no tenían acceso a la información del procedimiento que debían seguir en estos casos.

Por lo anterior, estimó que la UARIV vulneró los derechos fundamentales al reconocimiento como víctima del conflicto armado, debido proceso, buena fe, dignidad y reparación integral del accionante, como quiera que no cuenta con la condición de víctima por el desplazamiento forzado.

**7.1. LA IMPUGNACIÓN<sup>9</sup>:** En tiempo, la demandada, impugnó la decisión, señalando que, al revisar la herramienta administrativa, se evidenció que BENIGNO TAPIA ZICAFAS figura como NO INCLUIDO hecho víctimizante de *desplazamiento forzado -rad.CJ000325561- Ley 1448 de 2011* bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 2011.

Sostiene que, la Ley 1448 de 2011, establece que para acceder a la solicitud de indemnización administrativa, es requisito indispensable estar incluido en el RUV, en ese orden de ideas, al haberse decidido que su estado es el de NO INCLUSIÓN no procede la solicitud de indemnización administrativa y/o entrega de atención humanitaria.

Acorde con ello, manifiesta que se torna imposible proceder a la entrega de la indemnización administrativa, toda vez que para realizar dicha entrega se requiere que el accionante cumpla con el procedimiento para ser incluido.

---

<sup>8</sup> Sentencia T-268 de 2003, Auto 093 de 2008 y sentencia T-402 de 2011 y Auto 092 de 2008 y sentencia T-611 de 2007.

<sup>9</sup> Fls. 48 al 51 del C. Ppal.

Añade que, la inclusión por vía de tutela configura una violación al derecho a la igualdad de las personas que se encuentran debidamente inscritos en el RUV. Del mismo modo, resulta desproporcionado frente a la petición elevada y abre una brecha para que las víctimas accedan al RUV de manera irregular sin cumplir con las etapas administrativas previas al reconocimiento, poniendo en riesgo el sostenimiento del sistema y causando un desgaste a la administración de justicia.

Indica también, que analizados los términos mediante el cual fue emitido el fallo de tutela, se evidencia que existe en el mismo un defecto orgánico, como quiera que se encuentran ante una omisión de la subsidiariedad de la tutela y del debido proceso administrativo, puesto que en caso en concreto, carecen de competencia para dejar sin efectos y en consecuencia realizar una revaloración del accionante y de su grupo familiar en el RUV.

Expresa además, que el accionante aún no ha interpuesto los recursos de reposición y apelación a que tiene derecho por no estar de acuerdo con la decisión de no inclusión, por lo que aún existen otros mecanismos de defensa que el accionante puede ejercitar cual es el ejercicio de los recursos de reposición y en subsidio de apelación o revocatoria directa, inclusive si obtiene una respuesta confirmatoria de las decisiones administrativas con las que no está de acuerdo, aún cuenta con herramientas jurídicas ordinarias como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, situación que a todas luces, hace que la acción de tutela pierda la naturaleza y vocación subsidiaria de la vía constitucional, resultando improcedente.

La entidad reitera que el accionante en ningún momento demostró que se le haya causado un perjuicio irremediable, situación que confirma la improcedencia de la acción.

Por último, arguye que no se ha vulnerado derecho alguno y solita se revoque el fallo de primera instancia y en su lugar se nieguen las pretensiones.

## **8. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR**

**8.1. LA COMPETENCIA:** El Tribunal, es competente para conocer en Segunda Instancia, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**8.2. EL PROBLEMA JURÍDICO:** De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar previamente si ¿Es procedente la acción de tutela para controvertir actos administrativos respecto de la inclusión al RUV?, en caso afirmativo, se analizará si éla entidad accionada a amenazado o vulnerado los derechos fundamentales del actor y de su núcleo familiar, al negarles la inclusión en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en el Municipio de San Onofre - Sucre?

En lo que hace a los problemas jurídicos a desatar, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Procedencia excepcional de tutela contra actos administrativos expedidos por la UARIV; ii) Concepto de víctima del conflicto armado; iii) Del concepto de víctima y de familia; iv) Caso concreto; y, v) Conclusión.

**8.2.1. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS<sup>10</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 Acción Social<sup>11</sup>. Este mecanismo ha sido definido por la H. 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 esa población<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> En este acápite se seguirá el esquema planteado en la sentencia T-832 de 2014.

<sup>11</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 parágrafo, 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>12</sup> T-076 de 2013.

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 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>13</sup>

Para determinar si la inscripción en el RUV es procedente, la jurisprudencia de esa Alta Corporación 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>14</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>15</sup> *y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos,*

<sup>13</sup> Sentencia T-076 de 2013.

<sup>14</sup> Sentencia T-1076 de 2005.

<sup>15</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

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 favorabilidad<sup>16</sup>; (iii) los principios de buena fe y confianza legítima<sup>17</sup>; y (iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades<sup>18</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>19</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>20</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>21</sup>; los indicios deben tenerse como prueba válida<sup>22</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*

---

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.”

<sup>16</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>17</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>18</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>19</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>20</sup> Sentencia T-1094 de 2004.

<sup>21</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>22</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’.”

*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>23</sup>*

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 presentan las declaraciones de las personas desplazadas no configuran una prueba suficiente de la falsedad de las mismas<sup>24</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>25</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

<sup>23</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 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>24</sup> Sentencia T-605 del 19 de junio de 2008.

<sup>25</sup> Sentencias T-328 del 04 de mayo de 2007. y T-605 del 19 de junio de 2008.

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

### **8.2.2. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA UARIV.**

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial<sup>26</sup> sobre la posibilidad de acudir a la acción de tutela para cuestionar actos administrativos de la UARIV relacionados con la inclusión del Registro Único de Víctimas; se tiene entonces que en la sentencia **T-584/17**, sostuvo lo siguiente:

*“En este sentido, en la sentencia **T-290 de 2016** esta Corporación al resolver una tutela interpuesta contra la UARIV por una persona a la que le fue negada la inclusión en el RUV sostuvo que, por regla general cuando la vulneración proviene de un acto administrativo la acción de tutela no suplanta la vía judicial ordinaria pues para ello existen instrumentos judiciales, como los medios de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa y solo de manera excepcional esta acción procede para evitar un perjuicio irremediable, es decir, un daño a los derechos que sea: **i)** inminente, es decir, que se determine que está por suceder prontamente; **ii)** grave, porque implica la posibilidad de afectación de gran intensidad; y **iii)** que imponga la necesidad de adoptar medidas urgentes para conjurarlo con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales.*

*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 armado 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 Víctimas.***

*En los casos de desplazamiento forzado, dadas las condiciones de los accionantes que en su gran mayoría son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de los beneficios de la educación y la cultura y que desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos; exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de los mismos y en el agotamiento previo de los recursos ordinarios resulta desproporcionado.*

*El juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la Constitución les brinda. Por tanto, de cara a las especiales situaciones en las que se encuentran este grupo de personas y por*

<sup>26</sup> Sentencias: T-290/16 – T-478/17 – T-584/17

*consiguiente su estado de vulnerabilidad, corresponde hacer un examen menos estricto de las reglas de procedencia de la acción de tutela.*

***Visto lo anterior, la acción de tutela es procedente para cuestionar actos administrativos cuando es posible inferir que los mecanismos de control judiciales son ineficaces debido a las circunstancias particulares del accionante. Además, el agotamiento de la vía gubernativa en sede administrativa no es un requisito sine qua non para la procedencia del recurso de amparo.***

### **8.2.3. EL CONCEPTO DE VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO ESTABLECIDO LA LEY 1448 DE 2011. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA<sup>27</sup>.**

La Ley 1448 de 2011 constituye el marco jurídico general para alcanzar la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa<sup>28</sup>. Esta normativa define el universo de víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas<sup>29</sup>. En el artículo 3 de dicha normativa se reconoce como víctimas, para efectos de aplicación de dicho estatuto legal, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas **con ocasión del conflicto armado interno**.

Entre los aspectos característicos de la definición de víctima la misma normativa ha establecido que los hechos victimizantes son aquellos que: (i) hayan ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) se hayan originado con ocasión del conflicto armado. Finalmente, en el párrafo 3, se especifica **que la definición de víctimas allí establecida no cobija a quienes fueron afectados por actos de delincuencia común<sup>30</sup>**.

<sup>27</sup> Sobre esta materia, la Sala adoptará la recopilación sobre el derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la inclusión en el RUV, en la sentencia T-163 de 2017.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-254 de 2013.

<sup>29</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 3. *“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 3 Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común”**

<sup>30</sup> Artículo 3. *“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 3 Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común”**

En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que la normativa referida no define la condición fáctica de víctima, sino que incorpora un concepto operativo de dicho término, pues su función está puesta en determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho ordenamiento<sup>31</sup>. Así mismo, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*”, contenida en el artículo 3<sup>32</sup> referido, **debe entenderse a partir de un sentido amplio**<sup>33</sup>, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada.

Del mismo modo ha definido en forma clara, como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado: “(i) los desplazamientos intraurbanos<sup>34</sup>, (ii) *el confinamiento de la población*<sup>35</sup>; (iii) *la violencia sexual contra las mujeres*<sup>36</sup>; (iv) *la violencia generalizada*<sup>37</sup>; (v) *las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados*<sup>38</sup>; (vi) *las acciones legítimas del Estado*<sup>39</sup>; (vii) *las actuaciones atípicas del Estado*<sup>40</sup>; (viii) *los hechos atribuibles a bandas criminales*<sup>41</sup>; (ix) *los hechos atribuibles a grupos armados no identificados*<sup>42</sup>, y (x) *por grupos de seguridad privados*<sup>43</sup>, entre otros ejemplos<sup>44, 45</sup>”(Se subraya).

En Sentencia **C-253A de 2012**<sup>46</sup> la Corte Constitucional advirtió que se presentan tres posibilidades para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 respecto de la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno, a saber: **(i)** en casos en los cuales

<sup>31</sup> Cfr. Sentencia C-069 De 2016.

<sup>32</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-253A de 2012.

<sup>33</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-781 de 2012 y C-253A de 2012.

<sup>34</sup> Sentencia T-268 de 2003.

<sup>35</sup> Auto 093 de 2008 y sentencia T-402 de 2011.

<sup>36</sup> Auto 092 de 2008 y sentencia T-611 de 2007.

<sup>37</sup> Sentencia T-821 de 2007.

<sup>38</sup> Sentencia T-895 de 2007.

<sup>39</sup> Ver las sentencias T-630 y T-611 de 2007, T-299 de 2009, y el Auto 218 de 2006

<sup>40</sup> Sentencia T-318 de 2011.

<sup>41</sup> Sentencia T-129 de 2012.

<sup>42</sup> Sentencias T-265 de 2010 y T-188 de 2007.

<sup>43</sup> Sentencia T-076 de 2011.

<sup>44</sup> Sentencia C-781 de 2012.

<sup>45</sup> Sentencia C-781 de 2012. Adicionalmente, el fallo explicó que la noción de conflicto armado “*recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada.*”

<sup>46</sup> Reiterando lo dicho en la Sentencia C-291 de 2007. En este proveído la Corte reconoció que el entendimiento del concepto de conflicto armado, desde una perspectiva amplia, se contraponen a una noción estrecha de dicho fenómeno, en la cual éste: (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o, (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas. Así, esta Corporación ha determinado que esa concepción estrecha de conflicto armado vulnera los derechos de las víctimas y, además, reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos. Cfr. Sentencia T-478 de 2017.

existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado<sup>47</sup>; **(ii)** en extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley; y **(iii)** en “zonas grises”, en las cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlas *a priori* de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 con base en una calificación meramente formal. En estos supuestos, el análisis de cada situación debe llevarse a cabo en consonancia con el objetivo mismo de la ley y con un criterio tendiente a la protección de las víctimas.

En oposición al concepto de actuaciones en el marco del conflicto armado, la Corte ha definido los actos de “delincuencia común” como “aquellas conductas que no se inscriben dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno”<sup>48</sup>. Al respecto, en la Sentencia C-781 de 2012 el máximo Tribunal Constitucional resaltó las notorias dificultades que representa, en la práctica, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común y del conflicto armado, pues frecuentemente esta requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011. Por lo tanto, la Corte indicó que resulta indispensable que **en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno**<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Para establecer el alcance y la definición del conflicto armado interno y determinar los actos que deben entenderse cobijados por las normas que regulan tales confrontaciones, la Corte, mediante la Sentencia C-291 de 2007 explicó que, “[e]n términos materiales, para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar en el que no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto”. Igualmente, “[l]a jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno en el que ha tenido lugar; así, ha señalado que tal relación cercana existe ‘en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente en el que se ha cometido –v.g. el conflicto armado–’ (...) [a]l determinar la existencia de dicha relación las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes” (negrilla fuera del texto). Finalmente, la Corte señaló que, en los casos de comisión de crímenes de guerra, “es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’”, y que “el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió” (negrilla fuera del texto).

<sup>48</sup> Sentencia C-253A de 2012.

<sup>49</sup> Reiterado en la Sentencia T-478 de 2017.

En suma, para la correcta aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales<sup>50</sup>, a saber:

- (i) La norma contiene una definición operativa del término “víctima”, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal;
- (ii) La expresión “conflicto armado interno” debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno<sup>51</sup>, pues ésta última vulnera los derechos de las víctimas;
- (iii) La expresión “con ocasión del conflicto armado” cobija diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma por haber sido perpetrado por “delincuencia común”;
- (iv) Con todo, existen “zonas grises”, es decir, supuestos de hecho en los cuales no resulta clara la ausencia de relación con el conflicto armado. En este evento, es necesario llevar a cabo una valoración de cada caso concreto y de su contexto para establecer si existe una relación cercana y suficiente con la confrontación interna. Además, no es admisible excluir *a priori* la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en estos eventos.
- (v) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas;
- (vi) La condición de víctima no puede establecerse únicamente con base en la calidad o condición específica del sujeto que cometió el hecho victimizante; y
- (vii) Los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización se considera ocurridos en el contexto del conflicto armado, siempre que se logre establecer su relación de **conexidad** con la confrontación interna.

Con fundamento en las transcripciones anteriores, se procede a dilucidar el *sub lite*.

**9. EL CASO CONCRETO:** En el asunto, deprecia el accionante el amparo de su derecho fundamental a ser inscrito en el Registro Único de Víctimas y el derecho a la Reparación

<sup>50</sup> Reglas reiteradas en la Sentencia T-478 de 2017.

<sup>51</sup> Como fue expresado anteriormente, una perspectiva estrecha de conflicto armado es aquella en la cual este fenómeno (i) se limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, (ii) se caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o, (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas.

Integral, Verdad y a la Justicia, presuntamente conculcados por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de ahora en adelante UARIV, al negarle su inclusión en el RUV, por el hecho víctimizante de desplazamiento forzado del Municipio de San Onofre ocurrido en el año 2001.

En la contestación, la parte accionada expresó que la petición elevada por el actor fue resuelta mediante Res. No. 2017-57477 del 30 de mayo de 2017 negando la inclusión del accionante en el RUV y no reconocer el hecho víctimizante del desplazamiento forzado de acuerdo a lo provisto en el Art. 155 de la Ley 1448 de 2011, como quiera que la declaración se hizo extemporáneamente. Decisión que fue confirmada a través de la Resolución No. 20197208493821 del 19 de Julio de 2019.

Sobre la sentencia de primera instancia, el *A quo* tuteló los derechos fundamentales invocados por el accionante ordenando a la UARIV que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la sentencia decida sobre la inclusión y de su núcleo familiar en el RUV, luego de realizar una segunda valoración de su caso.

Dentro del acervo probatorio allegado al expediente, se vislumbran las siguientes piezas documentales aportadas por las partes:

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Benigno Tapia Zicafas (fl.5)
- Copia de la Resolución No. 2017-57477 del 30 de mayo de 2017 FUD CJ000325561 (fl. 6-8)
- Copia del recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 2017-57477 (fl. 9-12)
- Copia de la respuesta a la petición elevada ante la UARIV bajo el radicado No. 20196300786202 (fl. 13-15)

Oficios allegados al Despacho con la impugnación presentada por la UARIV:

- Copia del comunicado del derecho de petición bajo el Rad. No. 201972017300221 (fl. 52)
- Copia de la respuesta a la petición elevada ante la UARIV bajo el radicado No. 20196300786202 (fl. 52 respaldo al 54)
- Copia de la constancia de aviso público de la UARIV (fl. 55)
- Copia del correo certificado nacional de la empresa de mensajería 472 (fl. 56-58)
- Copia de la notificación electrónica de la sentencia del 28 de noviembre de 2019 (fl. 59-60)

- Copia del recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 2017-57477 del 13 de septiembre de 2017 FUD. CJO00325561 (fl. 61-63)
- Copia de la constancia de fijación por la UARIV DE LA Resolución No. 2017-57477 del 2017 (fl. 64)
- Copia de la constancia de fijación por la UARIV DE LA Resolución No. 2017-57477 del 2017 (fl. 65)
- Copia de la resolución No. 201823214 del 8 de mayo de 2018 (fl. 66-72)
- Copia de la diligencia de notificación personal de la UARIV, de fecha 22 de agosto de 2017 (fl. 73)

Previo a resolver el fondo del asunto, es procedente analizar en el caso concreto el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela interpuesta por el accionante. En primer lugar, respecto a la **legitimidad por activa**, el inciso primero del artículo 86 constitucional preceptúa que toda persona, podrá ejercer la acción de tutela en nombre propio o mediante apoderado para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales; en tal sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone diferentes hipótesis de legitimación en la causa por activa, estableciendo que el amparo podrá ser ejercido, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Así, la acción de tutela bajo estudio fue interpuesta por “*el accionante*” quien actúa en nombre propio y es mayor de edad, por lo que existe legitimación en la causa por activa para la presentación de la acción de tutela que se revisa.

En segundo lugar, en lo concerniente a la **legitimidad por pasiva**, de acuerdo con lo señalado por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública, y en el caso, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- es la autoridad pública competente que desarrolla funciones frente a los derechos de las víctimas y a la cual se le endilga la vulneración de derechos fundamentales, puesto que es quien se niega realizar la inscripción de la accionante en el Registro Único de Víctimas.

En tercer lugar, el asunto bajo examen en la acción de tutela interpuesta constituye un **asunto de relevancia constitucional** por tratarse de derechos de un sujeto de especial protección constitucional, en su condición de víctima del conflicto armado y de población desplazada, por lo que su caso requiere de un tratamiento diferencial y una protección constitucional prevalente.

En cuarto lugar, con relación al requisito de *inmediatez*, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “*en todo momento y lugar*” y la jurisprudencia constitucional ha indicado que ésta debe interponerse en un término prudencial contado a partir de la acción u omisión que amenaza o genera una afectación a los derechos fundamentales, por lo que no es posible establecer un término de caducidad de la acción, pues ello implicaría contradecir el artículo superior<sup>52</sup>. Lo anterior, no debe entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento, pues tal decisión pondría en riesgo la seguridad jurídica y la propia naturaleza de la acción, concebida como un mecanismo de “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales.

Al respecto, en la sentencia **SU-961 de 1999** la Corte Constitucional sostuvo que “*la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto*” (Se subraya).<sup>53</sup>. De tal manera, no existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo y al juez de tutela le corresponde evaluar, analizando el contexto y circunstancias de cada caso, lo que constituye un término razonable; en consecuencia, la acción de tutela no puede ser rechazada con fundamento en el paso del tiempo, y el juez constitucional debe analizar el caso concreto a la luz de la razonabilidad del término para interponer el amparo<sup>54</sup>.

En tal contexto, por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que las personas que han sido desplazadas por la violencia en el territorio colombiano están expuestas a niveles de vulnerabilidad, debilidad e indefensión muy altos, que se hacen evidentes en situaciones como: “*(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros y (viii) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida*”<sup>55</sup>, que implican la sistemática vulneración de sus derechos que justifican la demora en el uso de los mecanismos con los que las víctimas cuentan para demandar la protección de su vida, libertad, integridad y seguridad.

<sup>52</sup> Ver, Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999 .

<sup>54</sup> Ver, Corte Constitucional, sentencia T-246 de 2015.

<sup>55</sup> Sentencias T-211 de 2010, T-302 de 2003 y T-025 de 2004.

En el caso *sub examine* el accionante aduce ser víctima de desplazamiento forzado. Así, si bien del material probatorio del expediente, se evidencia que el acto administrativo que se cuestiona es la Resolución N° 2017-57477 de 30 de mayo de 2017 (fls. 6-8 Cd. Ppal), confirmada mediante Resolución N° 201823214 del 8 de mayo de 2018 (fls. 14-15 Cd. Ppal), y la acción de tutela fue interpuesta el 18 de noviembre de 2019 (fl. 16 Cd. Ppal), es decir que transcurrió un poco más de un año entre la decisión de la UARIV y el uso del amparo judicial, para la Sala es razonable que haya pasado este lapso, pues en el caso concreto prevalecen los siguientes elementos ya que se trata de: **i)** es una víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado; y que **ii)** además se discute la no inclusión en el RUV por dicho hecho; circunstancia que flexibiliza el requisito de inmediatez.

Por lo expuesto, esta Sala considera que un poco más de un año se trata de un término razonable para interponer la acción de tutela en el caso concreto, por lo que se cumple con el requisito de inmediatez, en razón de la condición de víctima del accionante, en cumplimiento de lo dispuesto en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, proferidos por la Corte Constitucional.

En último lugar, respecto del requisito de **subsidiariedad**, los artículos 86 de la Carta Política y 6° del Decreto 2591 de 1991 señalan que la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o cuando se utilice como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En el caso de personas víctimas del conflicto armado interno la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser estudiado en forma flexible, atendiendo a su condición de sujetos de especial protección constitucional<sup>56</sup>, lo que no implica “*que las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos*”, sino que “*en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional*”<sup>57</sup>, por lo que puede ser desproporcionado exigir a una víctima el uso de los recursos en sede contencioso-administrativa y, bajo ese fundamento, declarar la improcedencia de la acción de tutela.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ver sentencias T-188 de 2007, T-462 de 2012, T-364 de 2015 y T-404 de 2017.

<sup>57</sup> Ver sentencia T-404 de 2017.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencias T-192 de 2010, T-006 de 2014, T-692 de 2014, T-525 de 2014, T-573 de 2015, T-417 de 2016, T-301 de 2017 y T-584 de 2017, en las que esta Corporación ha sido enfática al advertir que tratándose de víctimas de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el mismo sentido, esa Alta Corporación ha sostenido, por ejemplo, que las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben interponerse mediante apoderado judicial, lo que marca una diferencia entre la idoneidad de los recursos ante la jurisdicción contenciosa y la acción de tutela<sup>59</sup>, en la cual el accionante puede actuar en nombre propio, sin asesoría legal, por lo que la rigurosidad ante el contencioso administrativo de contar con un abogado puede tornarse desproporcionada. Tratándose de víctimas del conflicto armado interno, en general, los accionantes son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de acceso a los servicios de educación y generalmente desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos, por lo que resulta desproporcionado exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de éstos y el agotamiento previo de los recursos ordinarios<sup>60</sup>. Es así como, el estudio del principio de subsidiariedad en estos casos debe ser menos riguroso en el caso de los sujetos de especial protección constitucional<sup>61</sup> como bien se ha aplicado por ejemplo en las sentencias T-290 de 2016, T-584 de 2017, T-478 de 2017 y T-301 de 2017.

En ese orden, la Corte Constitucional ha reiterado que : *“Este razonamiento se justifica en que, por una parte, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; por la otra, debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa”*<sup>62</sup>.

Así las cosas, para esta Sala la presente acción de tutela es procedente como mecanismo idóneo y eficaz, entendiendo que el amparo constitucional se ha impetrado por persona que aduce su carácter de víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, y que solicita su inclusión en dicho registro.

Ahora bien, de las pruebas arrimadas al plenario, especialmente del contenido de la Resolución N° 2017-57477 de 30 de mayo de 2017<sup>63</sup>, se extrae que el señor Benigno

<sup>59</sup> Ver sentencia T-376 de 2016.

<sup>60</sup> T-006 de 2014.

<sup>61</sup> Ver también sentencias: T-290 de 2016, T-556 de 2015; T-517 de 2014, T-692 de 2014, T-006 de 2014, T-163 de 2017, entre otras.

<sup>62</sup> T-163 de 2017

<sup>63</sup> Fls. 6-8 C.ppal.

Tapias Zicafas, el día 23 de noviembre de 2016, rindió declaración ante la Defensoría de Sincelejo, con el ánimo de que se le inscribiese, junto con los miembros de su núcleo familiar, en el Registro Único de Víctimas, al tenor de los artículos 3 y 156 de la Ley 1438 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, por el hecho víctimizante de desplazamiento forzado; en dicho relato manifestó: *“Estos grupos patrullaban la zona y los veíamos pasar cerca a nuestra casa, en ocasiones llegaban y nos pedían animales, (...) les tenía mucho miedo, porque ellos habían asesinado a algunas personas en el pueblo (...) el 1 de septiembre del año 2001, yo regresaba de trabajar en la parcela (...) quedé estupefacto (sic), al ver salir de mi casa a mi mamá y un hermano que iban amarrados y escoltados por cuatro hombres armados y uniformados (...) Salí corriendo (...) cuando llegué la casa de mi tío la habían quemado (...) salí corriendo por el monte hasta llegar a San Onofre (sic) (...)”*

Mediante la precitada Resolución N° 201823214 del 8 de mayo de 2018<sup>64</sup>, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decidió no incluir al actor en el RUV, estableciendo que el motivo había sido la declaración extemporánea de los hechos y no se apreciaba una circunstancia de fuerza mayor que justificara la demora. Como fundamento indicó, entre otros:

*“(...) En razón a ello, la entidad por intermedio de la Dirección de Registro y Gestión de la Información procedió a dar trámite en instancia de reposición al recurso presentado, determinando a través de **Resolución N° 201757477R del 13 de septiembre de 2017 CONFIRMAR** la decisión adoptada bajo **Resolución N° 2017-57477 DEL 30 DE MAYO DE 2017**, en el sentido de **NO RECONOCER** y, consecuentemente, **NO INCLUIR A BENIGNO TAPIA ZICAFAS**, en el Registro Único de Víctimas, por los hechos víctimizante de **DESPLAZAMIENTO FORZADO** al considerar que:*

*“(...) En este caso en particular, es necesario establecer que no se encontró ningún otro elemento técnico que no hubiese sido evaluado previamente y que muestre la objetividad de dicho temor, nada justifica entonces la extemporaneidad de la declaración. Esta administración no observa que el recurrente hubiese padecido aquel temor fundado que le hubiese impedido ejercer la debida declaración, dentro de los términos estipulados por la legislación. (...)”*

*Teniendo en cuenta lo anterior y en virtud del recurso de apelación presentado por el recurrente, esta instancia procedió a revisar nuevamente la declaración rendida por el/la señor(a) **BENIGNO TAPIA ZICAFAS**, y los documentos aportados como prueba, y de acuerdo a lo manifestado por la Dirección de Registro es importante hacer énfasis en los argumentos esbozados por esta para la **NO INCLUSIÓN** en el Registro Único de Víctimas”.<sup>65</sup>*

<sup>64</sup> Fls. 32-33 respaldo

<sup>65</sup> Fl. 32 respaldo

Decisión que fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación<sup>66</sup>, siendo el recurso de apelación a través de la Resolución No. 201823214 del 8 de mayo de 2018, expedida por la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, confirmando lo recurrido. Como fundamentos del último acto se reveló:

“Se encuentra que no es procedente efectuar la inscripción en el Registro Único de Víctimas el/la señor(a) BENIGNO TAPIA ZICAFAS, por encontrarse inmerso en una de las causales contempladas en el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015, que reza:

*“ARTÍCULO 2.2.2.3.14. CAUSALES PARA DENEGAR LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO:...*

...

*3. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición.”*

...

En consecuencia, una vez constatada la declaración presentada por el/la señor(a) BENIGNO TAPIA ZICAFAS fue posible evidenciar que solicitó el reconocimiento de su calidad de víctima por los HECHOS VICTIMIZANTES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO, en razón de las circunstancias ocurridas el día 9/1/2001, en San Onofre del Departamento de Sucre...

...

De ahí que dicha declaración haya sido remitida a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y valorada en atención a los elementos jurídicos, técnicos y de contexto contenidos en el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015, los cuales arrojaron la determinación adoptada a través de Resolución No. 2017-57477 del 30 de mayo de 2017 mediante la cual fue decidido no reconocer los hechos victimizantes de DESPLAZAMIENTO FORZADO en consecuencia no incluir al recurrente dentro del Registro Único de Víctimas...

...

Revisado el caso en concreto de acuerdo a la narración de los hechos presentados por el/la señor(a) BENIGNO TAPIA ZICAFAS manifestó que los hechos ocurrieron el día 9/1/2001, que la declaración fue presentada por el/la señor (a) en la DEFENSORÍA de Sincelejo-Sucre el día 11/23/2016. Que de acuerdo a lo anteriormente expuesto se evidencia que el plazo para rendir la declaración por parte del recurrente venció el 10 de junio de 2015. Por lo tanto la declaración fue presentada de forma extemporánea.

...

No se evidencia una justificación que desvirtúe la extemporaneidad, ni una justificación que permita inferir que efectivamente existió fuerza mayor para hacer la declaración en los términos previstos en la ley 1448 de 2011. Para la valoración de circunstancias en cada caso, y a fin de considerar este temor fundado en un eximente del deber de declarar, no

---

<sup>66</sup> Fls. 9-12 del Cd. Ppal.

basta con aceptar la expresión de la sensación subjetiva de temor, sino que deben mediar los factores objetivos que indiquen que es razonable que quien alega temor lo sienta. Se trata de valorar la situación integralmente, analizando las circunstancias y lo que ellas producen en la persona de quien se trata el caso específico, de tal modo que se puede determinar que efectivamente su temor es fundado, que por lo mismo se debe exonerar del requisito de declarar dentro de los márgenes de tiempo que estableció la ley, y que se le debe permitir declarar de manera extemporánea.

Lo que lleva a determinar que no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor, cabe anotar que el artículo nueve del código civil indica que "La ignorancia de las leyes no sirve de excusa".

Finalmente, es necesario informarle que si usted considera que ha sido víctima de algún otro hecho diferente, podrá presentar declaración por estos hechos. Si su hecho victimizante ocurrió después del 11 de junio de 2011, usted tiene 2 años a partir de la ocurrencia del hecho o conocimiento del mismo."

Referente al procedimiento para la inclusión en el registro único, la Ley 1448 de 2011, regula la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 155. SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS.***

*Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.*

*En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

*La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.*

***Parágrafo.*** *Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley.*

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

**ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO.** *Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.*

*Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.*

*Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.*

**Parágrafo 1°.** *De conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política, y con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las víctimas y su seguridad, toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado.*

**Parágrafo 2°.** *En el evento en que la víctima mencione el o los nombres del potencial perpetrador del daño que alega haber sufrido para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación previstas en la presente ley, este nombre o nombres, en ningún caso, serán incluidos en el acto administrativo mediante el cual se concede o se niegue el registro.*

**Parágrafo 3°.** *El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica, conforme a los artículos 139, 143, 144 y 145 de la presente Ley, y se deberán articular con los mecanismos vigentes.*

**Parágrafo 4°.** *En lo que respecta al registro, seguimiento y administración de la información de la población víctima del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en el Título III, Capítulo III de la presente ley.*

**Parágrafo 5°.** *La información de que trata el artículo 48 de la presente Ley, se tendrá en cuenta en el proceso de registro.*

**Parágrafo 6°.** *La víctima podrá allegar documentos adicionales al momento de presentar su declaración ante el Ministerio Público, quien lo remitirá a la entidad encargada del Registro Único de Víctimas para que sean tenidos en cuenta al momento de realizar el proceso de verificación.*

**ARTÍCULO 157. RECURSOS CONTRA LA DECISIÓN DEL REGISTRO.** *Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la*

*decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión.*

*Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado.”*

Es decir, que para el reconocimiento de distintos derechos reconocidos por la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado interno, es necesario estar inscrito en el RUV. Para ello, la mencionada ley estableció que es necesario seguir un procedimiento, que empieza por la presentación de la declaración como víctima ante el Ministerio Público, la cual posteriormente debe ser enviada a la UARIV para su valoración. Dicha declaración debe realizarse en un término determinado: si el hecho víctimizante ocurrió antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (el diez (10) de junio del mismo año), ese tiempo es de cuatro (4) años; si ocurrió después, es de dos (2) años. A su vez, dicha norma señala que es posible presentar la declaración como víctima ante el Ministerio Público por fuera del plazo antes mencionado si existe “*fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro*”.

Es importante agregar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011, el incumplimiento del plazo mencionado en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 constituye una causal que autoriza a la UARIV a denegar la inscripción en el RUV. Al respecto, advierte la Sala que el hecho víctimizante alegado por el accionante data del 1º de septiembre de 2001<sup>67</sup>. En consecuencia, en virtud del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, debió haber realizado la declaración ante el Ministerio Público dentro de los cuatro (4) años siguientes a dicha fecha, es decir, hasta el 1º de septiembre de 2005, sin embargo, la declaración se presentó ante la Defensoría de Sincelejo el 23 de noviembre de 2016, esto es, 11 años, 2 meses y 22 días posteriores al término previsto por la ley para la presentación de la mencionada declaración.

---

<sup>67</sup> Ver contenido de las Resoluciones No. 2017-57477 del 30 de mayo de 2017 y 201823214 de 8 de mayo de 2018.

En el presente caso, el accionante en el recurso presentado en contra de la Resolución 2017-57477 de 30 de mayo de 2017, acerca de las razones que pudieran justificar la presentación extemporánea, sostuvo que *“Yo no había declarado antes porque me encontraba en Venezuela, no sabía que podía declarar en ese país.*

*De esta manera quiero dejar sentado que las razones de mi desplazamiento no fueron que el miedo, la presión que me causan los grupos armados, que aun transcurridos varios años aun persistía en mí sentimientos de miedo y temor lo cual impedía acudir a las autoridades judiciales o administrativas a rendir declaración, máxime cuando aún residían en el Municipio de expulsión muchos de mis familiares cercanos. No se imaginan el sufrimiento de dejar todo abandonado para otro lugar desconocido, el temor de encontrarnos nuevamente con esos hombres y acabar con mi vida, la no declaración en el tiempo que imponen se da repito por caso fortuito causada por la presión y persecución que ejerce el hombre, por lo que acudo a ustedes para que replanteen y consideren mi caso, mi familia y yo estamos en un alto grado de vulnerabilidad y estamos luchando para acceder a las ayudas que brinda el Gobierno Nacional”<sup>68</sup>.*

Sobre el término para rendir la declaración, este Tribunal trae a colación el pronunciamiento de la Corte Constitucional del 10 de agosto de 2017<sup>69</sup> que a continuación se transcribirá, que presenta situaciones, hechos y elementos similares con el asunto de la presente tutela, y donde sostuvo que el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, para la declaración ante el Ministerio Público, a efectos de la inclusión en el RUV, es razonable al establecer un término amplio y prever que es posible que existan situaciones en las que sea necesario excepcionar su aplicación; por ello, confirmó para ese caso en particular, las sentencias de tutela que negaban la inscripción en el RUV por extemporaneidad:

*“La Corte Constitucional considera que la existencia de un plazo para realizar la declaración como víctima ante el Ministerio Público cumple una importante función para la materialización de los derechos a la ayuda humanitaria y a la reparación de las víctimas, pues permite al Estado prever un número total de beneficiarios de las medidas contempladas por la Ley 1448 de 2011 y determinar el presupuesto necesario para garantizar su efectivo cumplimiento. Conviene recordar que la Ley mencionada pretende atender, de forma equitativa, a una gran cantidad de víctimas, por lo que para cumplir este proceso es necesario una debida planificación por parte del Estado.*

*64. Sin embargo, el plazo que puede establecerse para la declaración como víctimas debe ser, en todo caso, razonable, en el sentido de que les permita*

<sup>68</sup> Ver recurso en el folio 9-12 del C.Ppal.

<sup>69</sup> Sentencia T-519/17, M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

en realidad acudir ante el Ministerio Público a realizarla. Esto requiere que las personas sepan del procedimiento, lo cual es necesario, entre otras, una difusión suficiente de la información acerca del RUV y del procedimiento para ser inscrito en él.

65. De conformidad con lo señalado, el término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 cumple estas características, pues establece un lapso amplio en el que las personas que se consideren víctimas pueden acudir al Ministerio Público para rendir la declaración. Además, ese mismo artículo también indica que tales personas tienen la posibilidad de presentar válidamente una declaración aún después de los términos señalados en esa norma, cuando la extemporaneidad se origine en la existencia de impedimentos que se constituyan en fuerza mayor. En ese sentido, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 reconoce que pueden existir situaciones que impidan o disuadan a las víctimas de presentar la declaración oportuna ante el Ministerio Público, reconociendo que no por ello deben negársele el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV.

66. Por lo anterior, concluye la Corte que no puede considerarse que el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 sea inflexible y ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias (como, por ejemplo, el tipo de hecho victimizante que han padecido), tarden largo tiempo en decidir declarar como víctimas ante el Ministerio Público.”

(...)

72. En el presente caso, al ser preguntada por los funcionarios de la Personería Municipal de Cali acerca de las razones que pudieran justificar la presentación extemporánea[49], la accionante indicó que su demora había sido ocasionada por temor a declarar (ver supra, numeral 4). No obstante, la accionante no explicó de forma sumaria qué situaciones originaron ese temor. Tampoco es posible deducirlo a partir de los hechos relatados por ella en su declaración ni de los hechos victimizantes que identifica. En consecuencia, no advierte la Corte que la UARIV, al negar la inscripción en el RUV a la accionante, hubiera desconocido sus derechos fundamentales. Como se evidencia de los hechos 11 y 12 anteriores, la UARIV actualizó y utilizó información adicional en el proceso de valoración de la declaración presentada por la accionante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, y en el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011, garantizando de esta forma el debido proceso, la buena fe y el principio de favorabilidad que deben regir las actuaciones de la UARIV en beneficio de quien alega ser víctima. De esta forma, la Corte encuentra procedente la denegación de la inscripción en el RUV, por cuanto la solicitud se (sic) presentó fuera de los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, y no se evidenció de los hechos presentados por la accionante la excepción de fuerza mayor prevista en dicha norma (artículo 40 del Decreto 4800 de 2011).

73. No sobra advertir que de los artículos 154 a 158 de la Ley 1448 de 2011 no se evidencia una prohibición para que las personas a quienes se les hubiera valorado su declaración como víctimas de manera negativa presenten nuevamente dicha declaración para relatar de forma más detallada y precisa los hechos narrados en una oportunidad previa, o

*presenten nuevos hechos respecto de los narrados, o para aportar las pruebas de las que se dispongan (las cuales, en todo caso, deberán ser sumarias, según el artículo 158 de dicha ley), o para indicar de forma sumaria la existencia de impedimentos que constituyan fuerza mayor. De hecho, por el contrario, el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011 señala como uno de los deberes de las entidades y servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro el siguiente: “[b]ajo ninguna circunstancia podrá negarse a recibir la solicitud de registro”.*

*74. Por lo anterior, advierte la Corte que la accionante, señora Alba Nery Pérez Gallego tiene la oportunidad de presentar una nueva declaración ante el Ministerio Público para explicar si existía una situación de fuerza mayor que justificara la demora, tal como sugirió, pero no justificó de forma sumaria, ante la Personería Municipal de Cali, el treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015) (ver supra, numeral 4). (Subrayas de la Sala)*

Sobre esto, es importante destacar que el artículo 64 del Código Civil define al caso fortuito y la fuerza mayor de la siguiente manera: *“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.* Dicha disposición es ampliamente aplicada para efectos de responsabilidad contractual. Sin embargo, la interpretación que se realiza de esa norma en el derecho civil no puede ser la misma que se hace bajo los preceptos constitucionales, menos cuando existen una serie de situaciones complejas y dramáticas que necesariamente derivan en criterios de interpretación más amplios y favorables en atención a los derechos fundamentales de las personas afectadas por el conflicto armado interno<sup>70</sup>.

Atendiendo el precedente jurisprudencial en cita, en el marco de la Ley de Víctimas, las causales de fuerza mayor en el proceso de valoración deben ser interpretadas a la luz de los principios constitucionales de *dignidad, buena fe, confianza legítima, prevalencia del derecho sustancial y pro homine*, así como también deben ser extensivas a todas las víctimas del conflicto armado interno sin distinción del hecho victimizante declarado.

En desarrollo de lo anterior, colige este Tribunal que además de analizar las circunstancias de fuerza mayor que imposibilitaron a la víctima rendir su declaración en el término establecido por la ley, es imprescindible apreciar todas las circunstancias que rodearon la ocurrencia de los hechos narrados, así como los motivos expuestos por el accionante para justificar su retraso en la presentación de la declaración, especialmente el hecho de haberse ido para el exterior, *su fecha de reingreso al país*

---

<sup>70</sup> Sentencia T-363 de 2019.

*para analizar el contexto de sus dichos* y el temor de rendir la declaración. De allí que haya lugar a confirmar la sentencia impugnada, en la medida que se realice una nueva valoración al accionante respecto de su inclusión en el RUV y *de su contexto*, referido a la fecha de reingreso al país lo cual permitirá realizar un análisis más preciso sobre la extemporaneidad alegada por la UARIV y a las circunstancias de fuerza mayor aducidas por éste.

Por último, conviene señalar que la UARIV cumple una labor de gran importancia al valorar las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público por quienes solicitan ser incluidos en el RUV, con el fin de asegurar que las medidas previstas por la Ley 1448 de 2011 se dirijan efectivamente a las víctimas del conflicto armado interno, según fueron definidas por el Legislador en el artículo 3 de la mencionada ley. En consecuencia, la UARIV no solo tiene la facultad, sino la obligación, de contrastar las afirmaciones de los declarantes con las pruebas que ellos aporten y con otras fuentes de información que la entidad tiene a su disposición.

**CONCLUSIÓN.** Por las anteriores consideraciones se confirmará la sentencia de primera instancia que ordenó a la accionada, realizar una segunda valoración o estudio a la petición del señor BENIGNO TAPIAS ZICAFAS y decida si es procedente su inclusión en el RUV. Para ello, deberá tener en cuna la pautas de la Corte Constitucional y las establecidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 119 de 2013 y el 095 de 2015.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN, administrando justicia en nombre de la república de Colombia y por autoridad de la ley,

### **F A L L A,**

**PRIMERO: CONFIRMASE** la sentencia del 28 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de este Circuito, conforme la motivación.

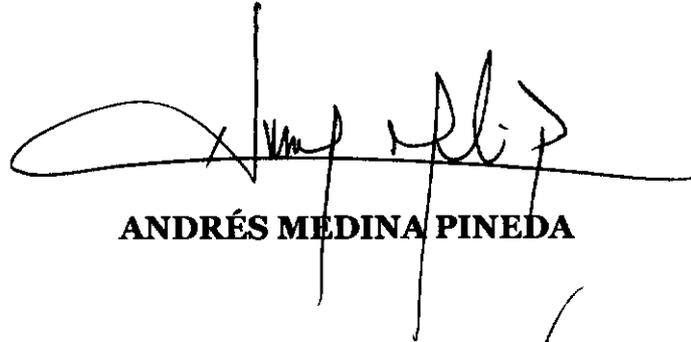
**SEGUNDO:** Notifíquese por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991 y envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

**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 ordinaria de la fecha, según consta en Acta N° 009.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**ANDRÉS MEDINA PINEDA**



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**