



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

ACCIÓN: TUTELA
RADICADO: 54001-31-05-004-2022-00295-00
ACCIONANTE: NATALY ALEJANDRA NIETO
ACCIONADOS: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Con fundamento en lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado a través de los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir la acción de tutela de la referencia, conforme a los antecedentes y consideraciones que a continuación se expondrán.

1. ANTECEDENTES

1.1. Fundamentos facticos de la acción:

Refiere la accionante que solicitó la inclusión en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de *desplazamiento forzado* y *homicidio* de su hijo de 09 meses de edad ocurrido el 17 de septiembre del 2004, lo cual fue negado en primera medida por la UARIV a través de Resolución No. 2021-67885 del 04 de octubre del 2021 argumentando que los hechos fueron declarados de manera extemporánea, decisión tal que fue confirmada por la referida entidad al resolver los recursos de reposición y apelación propuestos, mediante Resolución No. 2021-67885R del 02 de diciembre del 2021 y No. 2022-0809 del 24 de enero del año 2022, respectivamente.

Finalmente, manifiesta que la razón por la cual no declaró a tiempo los hechos victimizantes sufridos, obedeció al miedo que produce el conflicto armado en el Departamento Norte de Santander, siendo esto, a su parecer, causal de fuerza mayor, agregando que actualmente atraviesa una situación económica difícil por no tener empleo estable, ni vivienda propia.

1.2. Derechos fundamentales cuya protección se invoca:

La parte actora invoca como vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

1.3. Pretensiones:

En aras de garantizar el derecho fundamental anteriormente referido, solicita la accionante se ordene a la entidad accionada que en un término perentorio sea incluida en el RUV y la entrega del componente de ayuda humanitaria.

1.4. Actuación procesal del Despacho:

La acción de tutela se presentó el día 19 de septiembre del año en curso, y luego de ser sometida a reparto y habiendo correspondido a este Despacho, se dispuso su admisión mediante proveído de la fecha, notificando tal actuación a los interesados para garantizar su derecho a la defensa.

1.5. Posición del extremo pasivo de la Litis:

La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS¹ se opuso a la prosperidad de la acción de amparo, argumentando que lo pretendido con la misma se resolvió mediante las Resoluciones No. 2021- 67885 del 4 de Octubre de 2021, Resolución No. 2021-67885R del 02 de diciembre de 2021, el cual resolvió el recurso de reposición y confirmó la No inclusión en el RUV y la Resolución No. 20220809 del 24 de enero de 2022, que resolvió el recurso de apelación que confirmó dicha decisión, por lo que a la luz de lo dispuesto en la Ley 1437 del 2011, corresponde a la accionante acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para controvertir tales actos administrativos, considerando de esta manera improcedente la acción de tutela.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. Problema jurídico:

En consideración a las circunstancias fácticas que dieron origen a la tutela de la referencia, corresponde a esta instancia determinar si *¿resulta procedente la presente acción de tutela para controvertir los actos administrativos que niegan la inclusión al RUV de la accionante?*

En caso de superar tal análisis de procedibilidad, en el fondo del asunto se debe analizar si *¿la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS vulnera el derecho fundamental invocado por la accionante, al negarle su inclusión en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de homicidio y desplazamiento forzado?*

2.2. Tesis del Despacho en relación con el problema jurídico planteado:

Considera el Despacho que en atención a las circunstancias particulares en las que se basa la presente acción constitucional, y de conformidad con la jurisprudencia constitucional aplicable al caso en concreto, si resulta procedente la acción de tutela para controvertir el acto administrativo que niega la inclusión a la accionante en el Registro Único de Víctimas, puesto que si bien existen mecanismos ordinarios para controvertirlos, los mismos no resultan eficaces e idóneos dada su condición de víctima del conflicto armado y por ello sujeto de especial protección constitucional, permitiendo esto excepcionar el principio de subsidiariedad, inclusive de inmediatez, constituyéndose por tanto en un medio para garantizar los derechos fundamentales del tutelante.

De otra parte, en el fondo del asunto, concluye esta Judicatura que la UARIV no vulneró el derecho fundamental invocado, pues no advirtió el Despacho que los actos administrativos a través de los cuales se negó la inclusión al Registro Único de Víctimas adoleciera de falta de motivación, sino que por el contrario, esta entidad realizó el correspondiente contexto de configuración territorial del conflicto armado, junto con las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que originaron los hechos victimizantes alegados.

2.3. Argumentos que desarrollan la tesis del Despacho:

2.3.1. Fundamentos normativos y jurisprudenciales:

2.3.1.1. Generalidades de la Acción de Tutela:

¹ ARCHIVO PDF 009

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia dispone que toda persona podrá incoar la acción de tutela para reclamar ante los jueces de la República la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede solo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.3.1.2 Derecho fundamental de petición:

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. En desarrollo del Texto Superior, la Ley 1755 de 2015 reguló todo lo concerniente al derecho fundamental de petición, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Al respecto, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición, precisando que el contenido esencial de este derecho comprende: (i) la posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo; (iii) una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta) y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

2.3.1.3. Procedencia excepcional de la Acción de Tutela contra actos administrativos, para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas:

El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual *“procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”*. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia del máximo órgano constitucional ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999, al considerar que: *“en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”*. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver

el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales.

Respecto de este último punto, se ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho supuestamente comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: *“el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”*².

Finalmente, tratándose de personas víctimas del conflicto armado interno, ha sostenido la Corte de forma reiterada que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional. Según lo ha precisado, *“lo anterior 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”*³.

2.3.1.4. Del concepto de víctima del conflicto armado:

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 administrativa⁴. Esta normativa define el universo de víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas⁵. 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 1 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 común⁶.

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

²Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

³ Ver sentencias T-188 de 2007, T-462 de 2012, T-364 de 2015 y T-404 de 2017

⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-254 de 2013.

⁵ 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”**

⁶ 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”**

su función está puesta en determinar su marco de aplicación en relación con los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en dicho ordenamiento⁷. Así mismo, ha sostenido de forma reiterada que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 3 referido, **debe entenderse a partir de un sentido amplio**⁸, pues dicha noción cubre diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada.

En Sentencia C-253A de 2012⁹ esta Corporación 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 existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto armado¹⁰; (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 inscriban dentro de los anteriores elementos definitorios y, particularmente, que no se desenvuelvan dentro del conflicto armado interno”¹¹. Al respecto, en la Sentencia C-781 de 2012 esta Corporación 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**

⁷ Sentencia C-069 De 2016.

⁸ Ver, entre otras, las Sentencias C-781 de 2012 y C-253A de 2012.

⁹ 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 contrapone 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, la Corte 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.**

Ver también Sentencia T-478 de 2017.

¹⁰ 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).

¹¹ Sentencia C-253A de 2012.

y se valoren distintos elementos para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de tal fenómeno¹².

En suma, para la correcta aplicación del concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, se deben tener en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales¹³, 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 fenómeno¹⁴, pues ésta última vulnera los derechos de las víctimas;

(iii) La expresión “*con ocasión del conflicto armado*” cubija 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;

(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.

3.3.1.5. De la inclusión en el RUV:

Este derecho de las víctimas se materializa con el procedimiento administrativo descrito en la ley (artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, y el título 2 del Decreto 1084 de 2015). A saber, luego de que la UARIV reciba una solicitud de registro por medio del Ministerio Público, debe proceder con la verificación de los hechos victimizantes declarados, a partir de elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan motivar de manera suficiente su decisión de incluir o no al peticionario. Este procedimiento culmina con la expedición de un acto administrativo en el cual se concede o niega el registro.

¹² Reiterado en la Sentencia T-478 de 2017.

¹³ Reglas reiteradas en la Sentencia T-478 de 2017.

¹⁴ 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.

En este sentido, es necesario recordar que la inscripción en el RUV, al tratarse de un procedimiento en ejercicio de la función administrativa, debe estar guiado por los principios y garantías constitucionales consagradas en los artículos 29 y 209 de la Carta Política, referentes al derecho al debido proceso y a los mandatos de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En lo que atañe a este último principio, se debe hacer especial mención al deber de motivación de los actos administrativos, el cual se deriva de su confluencia con la cláusula del Estado Social de Derecho y la garantía del debido proceso. Así, todos los actos administrativos deben estar motivados por la autoridad que los expide, salvo que la ley disponga expresamente lo contrario, con sujeción a los principios de razonabilidad y proscripción de la arbitrariedad.

Aterrizando esta cuestión al ejercicio de las funciones de la UARIV, como ya se advirtió, la decisión sobre el registro de un potencial beneficiario se debe proferir a través de un acto administrativo. En los artículos 2.2.2.3.15 y 2.2.2.3.16 del Decreto 1084 de 2015 se estipula que dicho acto mediante el cual se conceda o niegue la inclusión en el RUV deberá tener una *“motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión (...)”*. La carga de argumentación requerida para este tipo de actos administrativos supone que la persona afectada pueda conocer las razones por las que se llegó a la decisión, de tal manera que se le brinden elementos de juicio que le permitan controvertirla.

Adicionalmente, este la H. Corte Constitucional ha establecido una serie de exigencias que deben orientar el actuar del funcionario que evalúa la petición de la víctima del conflicto, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- “a. Para obtener la inscripción en el RUV solo se podrá exigir al peticionario el cumplimiento de los requisitos contemplados expresamente en la ley, so pena de someterlos a cargas desproporcionadas que amenacen o vulneren sus derechos[56].
- b. Las declaraciones y las pruebas que aporte el solicitante están amparadas por una presunción de veracidad, salvo que la autoridad logre acreditar lo contrario. Ello se fundamenta en el principio de la buena fe (CP art. 83). Bajo este entendido, se configura una inversión de la carga de la prueba que opera en favor de las víctimas.
- c. La interpretación que se realice de los requisitos legales deberá ser flexible, de tal manera que para llegar a la certeza sobre la ocurrencia de los hechos no se podrá exigir un tipo de prueba específica o de tarifa legal. Es decir, la acreditación de las circunstancias fácticas podrá darse de manera sumaria, incluso, a partir de indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por cierto lo declarado por el solicitante.
- d. La evaluación debe tener en cuenta el contexto de violencia y las condiciones particulares de cada caso, con arreglo al deber de interpretación pro homine y al principio de favorabilidad.”¹⁵

Finalmente, la H. Corte Constitucional, en sentencia T-488 de 2018 destaca que:

“(...) la inclusión en el RUV, para quienes acreditan las condiciones ya descritas y consagradas en la ley, es un derecho fundamental de las víctimas, sin que tal registro tenga la condición de ser constitutivo sino meramente declarativo. En relación con el procedimiento para ser incluido en el RUV, dada su naturaleza administrativa, se tiene que el mismo se sujeta a los principios constitucionales y legales del debido proceso y de la función pública. En este sentido, los actos administrativos que la UARIV adopta deben estar suficientemente motivados, esto es, que le permitan al interesado contar con elementos de juicio para controvertir la decisión (...)” (Negrilla y subraya del Despacho)

¹⁵ Entre otras, las Sentencias T-290 de 2016, T-478 de 2017, T-488 de 2017 y T-274 de 2018.

Ahora bien, desde el punto de vista probatorio, **la Corte ha considerado en general que las víctimas no deben asumir una carga probatoria exhaustiva en relación con los hechos declarados.** En el Auto 206 de 2017¹⁶, el Máximo Tribunal Constitucional encontró que las autoridades administrativas imponen cargas desproporcionadas a las personas desplazadas cuando *“la aplicación de los requisitos legales se realiza de manera inflexible, de tal manera que se exige una prueba específica o se busca ‘llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos’, cuando en realidad se trata de situaciones que pueden ser acreditadas de manera sumaria, mediante indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por ciertos, mediante la sana crítica, los hechos alegados por el accionante”*.

En este sentido, la Corte ha manifestado que **una de las formas en que se proyecta el principio de buena fe es a través de la inversión de la carga de la prueba, por tanto corresponde al Estado y no a la persona víctima del conflicto demostrar que sus afirmaciones y declaraciones no coinciden con la verdad.**¹⁷

En este sentido, **la jurisprudencia ha establecido que en los casos de duda, en aplicación de los principios de buena fe y el principio pro personae, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado.** Así mismo, según lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011¹⁸, se presume la buena fe de las víctimas, sin perjuicio de la carga de aportar pruebas sumarias del daño, mediante cualquier medio legalmente aceptado. En este último evento, opera la inversión de la carga de la prueba¹⁹ pues será la UARIV quien deberá probar la falta de veracidad de las pruebas aportadas por los peticionarios. Lo anterior por cuanto, el Estado tiene el deber de garantizar una atención prioritaria a las víctimas del conflicto armado debido a su especial situación de vulnerabilidad, no obstante, dicho deber deja de subsistir cuando se demuestra que la información brindada por quien manifiesta ser víctima es contraria a la realidad.²⁰

2.4. Análisis del caso en concreto:

En el caso sub examine, la señora NATALY ALEJANDRA NIETO, con la acción tutelar impetrada pretende el amparo de su derecho fundamental al debido proceso que considera vulnerado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -UARIV-, al negar su inclusión en el Registro único de Víctimas –RUV- por los hechos

¹⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷ La Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado es el Estado quien tiene la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad. Por ejemplo, en Sentencia T-563 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte indicó algunas pautas que deben guiar la valoración de las declaraciones de quienes solicitan la inscripción en el Registro Único de Víctimas (Antes Registro Único de Población Desplazada). En aquella oportunidad sostuvo: “en primer lugar, debe presumirse la buena fe de los peticionarios, no sólo en virtud del artículo 83 de la Carta, sino en atención a los factores antes citados, lo cual conlleva un desplazamiento de la carga de la prueba hacia la dependencia de la Red encargada del registro. En segundo lugar, ha indicado que en caso de duda sobre la veracidad de los hechos declarados, debe favorecerse al desplazado, sin perjuicio de que una vez que se le ha comenzado a brindar asistencia se revise su caso y se tomen las medidas que correspondan. Para terminar, ha afirmado que la Red no puede negar la inscripción de una persona en el RUPD por el simple hecho de encontrar contradicciones en sus declaraciones. En estos eventos, la Corte ha señalado que, en tanto se invierte la carga de la prueba, le corresponde a la Red probar que las declaraciones del peticionario son falsas, de manera que sin tal prueba no puede negar el registro y la entrega de las ayudas. Por último y en concordancia con lo anterior, si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción. En este orden, si la declaración no fue remitida a una de sus unidades territoriales, no podrá concluir sin prueba adicional, que la declaración no se realizó, sino que tendrá que tomar una nueva declaración al peticionario y efectuar su respectiva valoración.”

¹⁸ Ley 1448 de 2011. “**ARTÍCULO 50. PRINCIPIO DE BUENA FE.** El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley”.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia 142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

victimizantes de desplazamiento forzado y Homicidio de su hijo de nueve meses ocurrido el 17 de diciembre del año 2004, bajo el argumento de que ello no ocurrió con ocasión al conflicto armado bajo el argumento de que la declaración se presentó de manera extemporánea.

Inicialmente, es menester señalar que, una vez confrontados los elementos documentales aportados como anexos al escrito tutelar con los hechos y pretensiones del mismo, el Despacho colige que la inconformidad de la actora se centra en las decisiones adoptadas por la UARIV en las Resoluciones No. 2021-67885 del 04 de octubre del 2021 No. 2021-67885R del 02 de diciembre del 2021 y No. 2022-0809 del 24 de enero del año 2022, a través de las cuales se negó su inscripción al RUV, actos administrativos que se presumen legales, susceptibles de control de legalidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal y como lo aduce la accionada, por lo que resulta necesario realizar un estudio sobre la procedencia de la presente acción de tutela.

Sobre el particular, se tiene que, si bien podría sostenerse que la acción de tutela es improcedente por cuanto para cuestionar la legalidad de los actos administrativos expedidos por la UARIV, el afectado puede acudir al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, debe considerarse que en estos casos el ciudadano que acude a la jurisdicción constitucional es sujeto de especial protección, y dado que la inclusión en el registro permite acceder a medidas asistenciales o de reparación por los hechos violentos victimizantes, para el Juzgado 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, debido a la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa²¹, así como los costos que ello implica.

Por lo tanto, la presente acción de amparo resulta procedente y se procederá a realizar el análisis de fondo de la misma.

Ahora bien, del estudio de los elementos documentales arrimados al expediente de tutela, advierte el Despacho en primera medida que, contrario a lo alegado por la tutelante, la UARIV al resolver la solicitud de inclusión al RUV no basó su negativa en la extemporaneidad de la declaración de los hechos victimizantes, sino por el contrario señaló expresamente en la Resolución No. 2021-67885 del 04 de octubre del 2021 que:

“(...) frente a las situaciones de declaración por extemporaneidad contempladas en el artículo 155 de la ley 1448 de 2011 no serán aplicables para este caso concreto, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad psicosocial de las personas víctimas de Hechos que Atentan Contra la Vida, la Dignidad y la Integridad Personal (...)

De igual forma se advierte que se evidencia un temor fundado frente a una situación particular y traumática en el marco del conflicto armado, lo que incide de manera significativa en exponer hechos vividos que indiscutiblemente (AFECTAN, VULNERAN, TRANSGREDEN) la integridad de quien los padece. Razón por la cual la Unidad, reconociendo la vulnerabilidad de la víctima, procede a subsanar la extemporaneidad y proceder con la valoración de los hechos.
(...)”

Por otra parte, encuentra el Despacho que la UARIV en las Resoluciones No. 2021-67995R del 02 de diciembre del año 2021 y No. 20220809 del 24 de enero del año 2022, realizó un análisis del contexto territorial del conflicto armado para Norte de Santander, con base a estudios del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH de la Vicepresidencia de la República y de la Estadística Delincuencial y Contravencional de la Policía Nacional y Centro de Investigaciones Criminológicas para la época de los hechos, así como las circunstancias de modo tiempo y lugar narradas por la tutelante, concluyendo que el homicidio de su menor hijo correspondió al actuar

de un sujeto individual por motivos personales, sin guardar relación de causalidad con el desarrollo del conflicto armado interno, en los términos de la Ley 1448 del 2001.
Corolario a ello, obra en el plenario recorte del diario LA OPINIÓN, en el que se describe el hecho en el cual falleció el menor hijo de la accionante, así:

“Un niño de nueve meses murió de un disparo en la cabeza, cuando un hombre armado intentó asesinar a su padre.

(...)

Hasta la casa del vigilante William Camargo de 29 años, residente en la calle 12 del barrio Carlos Pizarro llegó Dairon Alirio Lázaro de 19 años, residente en Los Patios.

Según Camargo, el hombre ingresó a la vivienda por la fuerza, al parecer bajo los efectos del alcohol portando un arma de fuego con la intención de quitarle la vida.

Al no lograr sorprenderlo tomó a la esposa que tenía en brazos a su pequeño hijo y amenazó con matar a su familia si no le daba la cara.

Como no obtuvo respuesta inmediata cumplió sus amenazas y abrió fuego alcanzando de un disparo en la parte posterior de la cabeza al niño, hiriendo también a Nataly Alejandra Nieto Escalante, de 16 años.

(...)

Las autoridades dijeron que el problema pudo suscitarse producto de viejas rencillas entre los dos hombres, donde una de las víctimas mortales fue un niño que apenas despertaba a la vida.”

Lo anterior, coincidente con los hechos narrados por la accionante en el procedimiento administrativo ante la UARIV, así:

“(…) El día 17 de diciembre en el barrio Pizarro siendo las 7:30 pm del año 2004 llegó un hombre armado buscando (...) cuando salí junto a mi hijo Brayan ferney Camargo (...) en vista de que (...) no atendió el llamado este hombre armado decidió dispararle (...) quien falleció en el instante y posteriormente me apunta en el vuelo y me deja herida en un brazo y yo me lancé del balcón, mientras el sicario sigue disparando a (...) me llevaron al policlínico de Atalaya (...) Desde ese momento empecé a recibir amenazas donde me decían que iban por nosotros para matarnos y por esa razón el día 27 de diciembre del año 2004 nos desplazamos (...)”

Precisado esto, colige el Despacho que la UARIV al negar la inclusión en el RUV de la accionante tendió las directrices de análisis a las que se deben someter peticiones de esta índole, como la investigación en relación con los elementos técnicos (consulta de bases de datos con información para esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos victimizantes) y de contexto (consulta de información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específicos)²¹.

Adicionalmente, de los hechos narrados por la tutelante, como de la nota periodística aportada al plenario, tampoco se advierte la relación con el conflicto armado interno Colombiano, pues es evidente que se trató de asuntos personales con el progenitor del menor fallecido, sin que

²¹ Decreto 4800 de 2011. “**Artículo 37. DEL PROCESO DE LA VALORACIÓN DE LA DECLARACIÓN.** Artículo no compilado en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1066 de 2015> La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas fijará los procedimientos de valoración, los cuales orientarán la metodología a ser aplicada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011”.

Esta entidad realizará la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular.

Para la verificación de los hechos victimizantes consignados en la declaración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes. En todos los casos, se respetará la reserva y confidencialidad de la información proveniente de estas fuentes.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá presentar a dichas entidades solicitudes de información sobre casos particulares para la verificación de los hechos, las cuales deberán ser atendidas de fondo en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, luego de la solicitud que realice dicha Unidad”.

tampoco se relacionara esto con el desplazamiento que aduce haber desencadenado, máxime cuando ni siquiera se hizo mención hacia qué lugar se desplazó la accionante.

De otra parte, es un hecho notorio que históricamente San José de Cúcuta ha sido un municipio afectado por el conflicto armado interno, debido a su cercanía con la Región del Catatumbo y su cercanía a la frontera con Venezuela, vinculándose además los intereses de los grupos armados en el territorio fronterizo con *el control de las rutas empleadas para el contrabando y el narcotráfico, así como el cobro de extorsiones, la regulación del comercio informal y el aprovechamiento del intercambio de divisas que representa importantes réditos por el diferencial cambiario existente*²².

Bajo este panorama, esta Unidad Judicial concluye que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS no vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante, al negar su inclusión en el RUV, pues esto se llevó a cabo a través de sendos actos administrativos motivados, realizando el correspondiente estudio de contexto de configuración territorial del conflicto armado, junto con las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que originaron los hechos victimizantes alegados, tal y como lo establece la normatividad y los presupuestos jurisprudenciales expuestos en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CÚCUTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** el amparo tutelar invocado por la señora **NATALY ALEJANDRA NIETO**, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: De conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, **NOTIFICAR** este fallo a las partes.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta providencia dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **ENVIAR** a la Honorable Corte Constitucional las piezas procesales pertinentes a través de la plataforma establecida para el trámite de eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARICELA C. NATÉRA MOLINA

Jueza.-

²² Informe de riesgo año 2014 efectuado por el Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Director del Sistema de Alertas Tempranas - SAT <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/NS-N%C2%B0-006-16-a-IR-N%C2%B0-020-12-C%C3%BAcuta-El-Zulia-Los-Patios-Puerto-Santander-y-Villa-del-Rosario-NSANT.pdf>