

Sentencia T-393/18

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona natural que actúa en defensa de sus propios intereses

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Autoridad pública

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Reglas generales

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

Tratándose específicamente 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 la Corte, “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”.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

En consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto: (i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) 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.

AYUDA HUMANITARIA-Marco normativo

AYUDA HUMANITARIA-Etapas

DERECHO A LA REPARACION-Fundamento constitucional

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Marco normativo

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS CONTENIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Requisito declarativo y no constitutivo de la condición de víctima de desplazamiento para acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Límite temporal para realizar la declaración como víctima

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. 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 en realidad acudir ante el Ministerio Público a realizarla. Esto requiere que las personas sepan del procedimiento, para lo cual es necesario, una difusión suficiente de la información acerca del RUV y del procedimiento para ser inscrito en él. 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, y reconoce que no por ello deben negársele el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV. Así, respecto al término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la Corte en sentencia T- 519 de 2017 señaló que este plazo no puede considerarse 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. Ahora bien, contra esta posición la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, afirmó que a una persona víctima de desplazamiento forzado no se le podía negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante, el “RUPD”) con base exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración, pues, dicha condición “no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento”.

DESAPARICION FORZADA-Tipificación como delito

DESAPARICION FORZADA-Definiciones

DESAPARICION FORZADA-Elementos que lo configuran

DESAPARICION FORZADA-Deberes del Estado

VICTIMAS DE DESAPARICION FORZADA Y SUS FAMILIAS-Medidas de protección

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Reglas

Esta Corporación ha ordenado la inscripción de manera directa de personas en el RUV o la revisión de la negativa del registro, “siempre y cuando se verifique que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga sus razones (...) o

que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INSCRIPCION EN EL RUV-Orden a la UARIV inscribir a accionante y a sus hijas menores en el RUV

Referencia: Expediente T-6.637.865

Acción de tutela instaurada por Ana Luisa Valencia Gamboa contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I ANTECEDENTES

A. La demanda de tutela

1. Ana Luisa Valencia Gamboa instauró acción de tutela el 14 de septiembre de 2017, contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, la “UARIV”), por considerar que se desconocieron sus derechos fundamentales y el de sus dos hijas menores, al negarse a inscribirlas en el Registro Único de Víctimas (en adelante, el “RUV”) con el argumento de que la accionante había hecho su declaración como víctima por fuera de los términos previstos en la Ley 1448 de 2011.

B. Hechos Relevantes

2. La tutelante manifestó que es víctima al igual que sus dos menores hijas por el hecho de “*DESAPARICIÓN FORZADA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO*”, en razón a las circunstancias ocurridas el 10 de agosto de 2012, en el Municipio de Buenaventura, donde el frente 30 de las FARC se “*llevó a su compañero*” Jefferson Valencia Arroyo.¹

3. De los documentos allegados, se aprecia que la Fiscalía General de la Nación emitió certificación, de fecha 14 de septiembre de 2015 sobre lo ocurrido con el compañero de la actora, para que se reconocieran sus derechos como víctima.²

4. Así, la Subdirección Seccional Valle del Cuerpo Técnico de Investigación de Buenaventura certificó el 14 de septiembre de 2015 que, “*Verificada la Base de Datos en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres- SIRDEC- en el módulo Desaparecidos, se encontró que YEFFERSON VALENCIA ARROYO (...) con la cédula de ciudadanía 16.970.240 de Buenaventura, nacido el 10 de septiembre de (...) 1984 en Buenaventura Valle, de 30 años de edad al momento de su desaparición, aparece registrado como desaparecido el 27 de noviembre de 2014 ante la UNIDAD LOCAL CUERPO TÉCNICO DE INVESTIGACIONES DEL CTI de Buenaventura Valle, según hechos ocurridos el 10 de agosto de 2012 en Buenaventura Valle donde fue visto por última vez (...)*”³.

5. Por este hecho rindió declaración ante la Procuraduría de Buenaventura del Departamento del Valle del Cauca el 3 de diciembre de 2015, con el fin de solicitar la inscripción en el RUV⁴. La UARIV recibió la declaración el 28 de diciembre del mismo año.

6. Tras valorar la mencionada declaración, mediante Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016, la UARIV concluyó que no era procedente realizar la inscripción en el RUV⁵, con sustento en que fue extemporánea y que no se apreciaba una circunstancia de fuerza mayor que justificara la mora. En este sentido, consideró que, aunque en la

¹ Así mismo, en declaración extraproceso en la Notaría Segunda de Buenaventura, el 28 de agosto de 2017 señaló que “*por los hechos ocurridos en Rio Cajambre Vereda Punta Bonita*” tuvo que desplazarse “*hacia el bajo calima*”, por temor a correr la misma suerte de su compañero. (Folio 13, cuaderno principal).

² Cuaderno principal, fl. 5.

³ Ib.

⁴ Según consta en el cuaderno principal, fl. 25.

⁵ Ibíd.

declaración del 3 de diciembre de 2015 (ver *supra*, numeral 5) la accionante manifestó que no la había realizado antes por temor, no se encontraron probados los requisitos de la fuerza mayor que hicieran excusable su demora⁶.

7. Ante la respuesta negativa de la UARIV, la accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la precitada resolución (ver *supra*, numeral 6). Dicha decisión fue confirmada el 22 de noviembre de 2016 mediante Resolución N°. 2016-73322R, en el sentido de no incluir a la accionante en el RUV,⁷ igual decisión se emitió al desatarse el recurso de apelación. Mediante Resolución N°. 201738037 del 26 de julio de 2017, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas concluyó que “*no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor (...)*”⁸.

8. Con base en los anteriores hechos, la accionante interpuso acción de tutela contra la UARIV⁹. Solicitó que se ordene a esta entidad inscribirla en el RUV por el hecho victimizante “*Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado*” de su fallecido esposo y se pague la indemnización Administrativa y se reconozca la ayuda humanitaria.¹⁰

A. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

9. Mediante escrito radicado el 5 de octubre de 2017, la UARIV argumentó que no ha vulnerado ni puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la accionante, por lo que solicitó negar las pretensiones por ella planteadas.

10. Sostuvo que, dado que no cumplió con los requisitos legales para considerarla como víctima, se dispuso mediante Resolución N°. 201738037 del 26 de julio de 2017, confirmar la decisión proferida en Resolución N°. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016, que dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: NO INCLUIR a la señora ANA LUISA VALENCIA GAMBOA, identificada con cédula de ciudadanía N° 1111779673, junto con su grupo familiar relacionado en la declaración y NO RECONCOER el hecho victimizante de

⁶ Según consta en el cuaderno principal, fls. 28 y 29.

⁷ Según consta en el cuaderno principal, fls. 57 y 58.

⁸ Cuaderno principal, fl. 52 y 53.

⁹ La acción de tutela fue interpuesta el 14 de septiembre de 2017 (ver *supra*, numeral 1).

¹⁰ Según consta en el cuaderno principal, fl. 3 y 26.

Desplazamiento Forzado. Adicionalmente NO RECONOCER a la señora ANA LUISA VALENCIA GAMBOA (...) junto con JENNIFER LUCÍA VALENCIA GAMBOA identificada con Tarjeta de Identidad N°. 1151438554 y JEYLLY SOFÍA VALENCIA GAMBOA identificada con Registro Civil N°. 1151438555 el hecho victimizante de desaparición forzada de YEFFERSON VALENCIA ARROYO, en el Registro Único de Víctimas (RUV), según las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución”¹¹.

11. Como fundamento de esta decisión, en la mencionada resolución se expuso que “(...) ANA LUISA VALENCIA GAMBOA con Cédula de ciudadanía N°. 1111779673 rindió declaración ante la PROCURADURÍA PROVINCIAL DE BUENAVENTURA el día 03/12/2015, para que de acuerdo a los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, y el procedimiento de registro contenido en el Libro II Título II Capítulo III del Decreto 1084 de 2015, se le inscriba en el Registro Único de Víctimas- RUV- (...) que dicha declaración fue recibida en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el día 28/12/2015.”¹². Por ello, consideró la UARIV que no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, que indica el plazo en el que las víctimas deberán presentar la declaración ante el Ministerio Público, así: para quienes hayan sido víctimas con anterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (10 de junio de ese año), el término será de (4) años contados a partir de ese momento; y para quienes hayan sido víctimas con posterioridad a la vigencia de la ley, dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante. Agregó que no se advirtieron circunstancias de fuerza mayor que justificaran la demora en la presentación de la declaración.

12. Manifestó que, en todo caso, de los hechos reseñados en la declaración presentada por la accionante, se advierte que el motivo por el cual no declaró con anterioridad -“*porque me dio mucho miedo*”- no logra evidenciar las circunstancias bajo las cuales se configure existencia de fuerza mayor que haya impedido presentar la declaración dentro de los términos legales, dado que la ocurrencia de los hechos fue el 10 de agosto de 2012 y la declaración ante la Procuraduría del Municipio de Buenaventura (Valle del Cauca), el 3 de diciembre de 2015, por lo que de acuerdo a lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, su

¹¹ Según consta en el cuaderno principal, fl. 55 a 56. La UARIV allegó copia de la Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016.

¹² Cuaderno principal, fl. 55.

declaración fue rendida de manera extemporánea. Sostuvo en este sentido la UARIV.

“(...) no es viable jurídicamente incluir a la señora ANA LUISA VALENCIA GAMBOA, en el Registro Único de Víctimas –RUV. Lo anterior por cuanto su solicitud se enmarca dentro de las causales establecidas para denegar la inscripción en el Registro Único de Víctimas: 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 disposición¹³.

13. Adujo que para realizar la valoración de los hechos manifestados en la declaración presentada por la accionante fueron consultadas, el día 18 de marzo de 2016, las siguientes bases de datos: (i) Sistema de Información de Reparación Administrativa (creado por el Decreto 1290 de 2008); (ii) Sistema de Información de Víctimas de la Violencia (creado por la Ley 418 de 1997); (iii) Registro Único de Víctimas (creado por la Ley 1448 de 2011); y (iv) Registro Único de Población Desplazada (creado por la Ley 387 de 1997). Indica que también fueron consultadas las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación y de la Policía Nacional.

14. Finalmente refirió que la respuesta administrativa a la accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado y resolvió de fondo la petición, pues el 2 de agosto de 2016, se notificó la Resolución N°. 2016-73322 R que decidió no incluirla en el RUV como víctima de los hechos declarados, decisión que fue recurrida en reposición y apelación, cuyas respuestas fueron debidamente notificadas. Adjuntó a su escrito de intervención copia de dichas comunicaciones. Se le informó que valorada su declaración, fue realizada extemporáneamente y al no presentarse ninguna causal para indicar que fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o fuerza mayor decidió confirmar la decisión de no incluirla en el RUV¹⁴.

B. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia:

15. Mediante Sentencia del 27 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Buenaventura- Valle decidió

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Según consta en el cuaderno principal, fls 39 a 59.

negar la acción de tutela de la referencia por improcedente. Consideró que la actora no hizo uso de los mecanismos ordinarios¹⁵ para lograr lo que pretende a través del trámite tutelar.¹⁶ No obstante, se observa que la UARIV contestó la tutela extemporáneamente e indicó que la accionante sí interpuso recurso contra la resolución que le negó el reconocimiento de víctima por la desaparición de su compañero Jefferson Valencia Arroyo.

Impugnación

16. Mediante escrito radicado el 3 de octubre de 2017, la accionante impugnó el fallo de primera instancia. Para fundamentar su desacuerdo, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela y agregó que el Juez “*no examinó mis argumentos acerca de la conducta omisiva por parte de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS*”.

Segunda instancia:

17. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga, mediante Sentencia del 8 de noviembre de 2017, confirmó el fallo de primera instancia por las mismas razones. El *ad quem* no tuvo en cuenta la respuesta extemporánea allegada por la UARIV donde advirtió que la tutelante interpuso recurso contra la resolución que no la reconoció como víctima. Agregó que la accionante no acreditó un perjuicio inminente, ni violación de derecho fundamental alguno que ameritara el amparo solicitado.¹⁷

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

18. La Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Cuatro de esta Corte, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

¹⁵ Indicó el a quo que la accionante no utilizó los recursos de la vía gubernativa. Cuaderno principal, fl. 32.

¹⁶ Cuaderno principal, fls. 29 a 33

¹⁷ Cuaderno principal, fls. 70 a 76

B. CUESTIONES PREVIAS: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

19. El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia¹⁸, señala que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o (ii) cuando, existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en el goce de un derecho fundamental¹⁹. En el evento de ser procedente como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer la acción pertinente en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario²⁰.

20. Antes de realizar el estudio de fondo de la acción de tutela seleccionada, la Sala procederá primero a verificar si esta cumple los requisitos de procedibilidad.

21. **Legitimación por activa:** La Constitución establece quiénes son los legitimados para interponerla. Dice al respecto el artículo 86: “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (subrayas fuera del texto original). En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reguló las distintas hipótesis de legitimación en la causa por activa, de la siguiente forma:

¹⁸Sentencias Corte Constitucional T-119, T-250, T-317, T-446 y T-548, todas de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que debe reunir una serie de características, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.” Ver, sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa.

²⁰ Al respecto, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 8 establece lo siguiente: “[a]ún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela”.

Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

22. En el caso estudiado, la titular de los derechos cuya protección se invoca es quien instauró la acción de tutela, por lo que existe legitimación en la causa por activa para la presentación de la acción de tutela que se revisa.

23. **Legitimación por pasiva:** De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución, así como en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública. En el caso bajo estudio, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad demandada, quien presuntamente ha vulnerado los derechos alegados por la accionante es la UARIV, autoridad pública que desempeña sus funciones frente a los derechos de las víctimas.

24. **Inmediatez:** El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “*en todo momento y lugar*”. Por ello, no es posible establecer un término de caducidad de la acción de tutela, pues ello sería contrario al artículo citado²¹. Con todo, lo anterior no debe entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento, ya que ello pondría en riesgo la seguridad jurídica y desnaturalizaría la acción, concebida, según el propio artículo 86, como un mecanismo de “*protección inmediata*” de los derechos alegados.

25. A partir de una ponderación entre la no caducidad y la naturaleza de la acción, ha entendido la jurisprudencia constitucional que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente²². No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que al juez de tutela le

²¹ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992, M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

²² Ver, Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, lo que constituye un término razonable. Esto implica que la acción de tutela no puede ser rechazada con fundamento en el paso del tiempo, sino que debe el juez estudiar las circunstancias con el fin de analizar la razonabilidad del término para interponerla²³.

26. En el caso estudiado, se cuestiona la decisión de la UARIV de no inscribir a la accionante en el RUV, medida que se adoptó mediante la Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016 (ver *supra*, numeral 6) y confirmada en apelación el 26 de julio de 2017 mediante Resolución N°. 201738037 (ver *supra*, numeral 7). La acción de tutela fue interpuesta el 14 de septiembre de 2017 (ver *supra*, numeral 1), es decir, un poco más de un mes de ocurrido el hecho que se considera vulnerador de derechos fundamentales. La Corte considera que, a la luz de los hechos del caso, este es un lapso razonable para el ejercicio de la acción de tutela, y en consecuencia, en este caso cumple con el requisito de inmediatez.

27. **Subsidiariedad:** El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para reparar un perjuicio irremediable.

28. El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. Ha sostenido la jurisprudencia de este Tribunal que una acción judicial es *idónea* cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es *efectiva* cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados²⁴.

29. La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez²⁵. En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr

²³ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

²⁴ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-222 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

30. Tratándose específicamente 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 constitucional²⁶. Según lo ha precisado la Corte, “*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*”²⁷.

31. En consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales²⁸. Lo anterior, por cuanto: (i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) 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.

32. En el presente caso, la accionante cuestiona una actuación administrativa de la UARIV, la Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016, la cual negó su inscripción en el RUV (ver *supra*, numeral 6), y que luego de agotar los recursos de reposición y apelación conforme a lo previstos en la Ley 1448 de 2011, contra la decisión que denegó el registro (ver *supra*, numeral 7), fue confirmada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante Resolución N°. 201738037 el 26 de julio de 2017.

33. Si bien existen recursos judiciales disponibles para cuestionar esta actuación, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a las que Ana Luisa Valencia Gamboa no acudió, considera la Sala que este

²⁶ Ver, Corte Constitucional, sentencias T-188 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-462 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-364 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁷ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-404 de 2017.

²⁸ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-163 de 2017.

recurso, a la luz de las circunstancias del caso estudiado, no resultaba eficaz (ver supra, numeral 31). En este sentido, recuerda la Sala que en ocasiones anteriores la Corte ha destacado que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben presentarse mediante abogado, mientras que la acción de tutela no requiere apoderado judicial, lo cual a su vez marca una diferencia entre la idoneidad de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa y la acción de tutela²⁹. Así, resalta la Sala que la accionante actúa a nombre propio, sin asesoría legal, de lo cual es razonable asumir que la exigencia de contar con un abogado puede ser una exigencia desproporcionada. Además, debe tenerse en cuenta que, aunque la accionante no fue inscrita en la UARIV, alega que ha sido víctima del conflicto armado interno, debido a la desaparición forzada de su cónyuge y de su propio desplazamiento forzado.

34. En consecuencia, teniendo en cuenta el análisis flexible del requisito de subsidiariedad que debe hacerse en estos casos, considera la Corte que en el presente caso dicho requisito se encuentra cumplido.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

35. Con base en los fundamentos fácticos expuestos en precedencia, le corresponde a la Sala determinar si la UARIV desconoció los derechos fundamentales al reconocimiento de la ayuda humanitaria y a la reparación de la accionante, al negarse a inscribirla en el RUV con el argumento de que su declaración como víctima se había presentado por fuera del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

36. Para contestar este problema jurídico, la Sala se referirá a tres cuestiones: (i) explicará el fundamento constitucional y el marco legal de la ayuda humanitaria y de la reparación integral; (ii) analizará el fundamento constitucional del término previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y (iii) estudiará el caso concreto.

D. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS A LA AYUDA HUMANITARIA Y A LA REPARACIÓN POR LOS DAÑOS SUFRIDOS A CONSECUENCIA DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

37. Las víctimas del conflicto armado son titulares de distintos derechos fundamentales específicos, entre los que se encuentran recibir ayuda humanitaria y ser reparados por el daño sufrido. A continuación, la Corte

²⁹ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-376 de 2016.

se referirá al fundamento constitucional y al marco normativo que regula cada uno de ellos.

Derecho a la ayuda humanitaria

38. El derecho fundamental a la ayuda humanitaria está íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud y el mínimo vital, en la medida que tiene como propósito garantizar un mínimo de subsistencia a personas que no están en condiciones de procurárselo por sus propios medios. Por esta razón, ha considerado que este es uno de los “*derechos mínimos*” que deben satisfacerse en cualquier circunstancia a las personas víctimas de desplazamiento forzado³⁰, lo cual explica la importancia de la ayuda humanitaria y su relación con los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto en general, y de las víctimas de desplazamiento forzado en particular. En efecto, como señaló en la sentencia T-025 de 2004³¹ “*es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados*”.

39. La ayuda humanitaria encuentra igualmente un sólido fundamento en el derecho internacional³². Este señala que los Estados deben reconocerla en distintas circunstancias relacionadas con el subdesarrollo o con catástrofes, sean estas ocasionadas (i) por causas naturales o por (ii) conflictos armados. En este último caso, el Convenio IV de Ginebra de 1949 establece el deber de los Estados de socorrer a la población civil enemiga que está en su poder, y, en caso de no poder hacerlo, a permitir que terceros lo hagan³³. Por su parte, el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales agrega regulaciones específicas sobre socorros a favor de la población civil³⁴. Respecto al otorgamiento de ayuda humanitaria en el marco de conflictos armados no internacionales, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra no contiene una regulación específica, pero encuentra fundamento en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, en particular en lo relacionado con el respeto a la vida de las personas.

40. La Corte Constitucional ha considerado que la asistencia humanitaria tiene fundamento en los principios de distinción y de trato humanitario,

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹ Ib.

³² Ver, Auto 099 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³³ Artículos 23, 38 y 39 del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1944, relativa a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

³⁴ Sección II del Título IV.

previstos en los tratados internacionales sobre derecho internacional humanitario³⁵. Los Estados tienen la obligación de asistir a las personas afectadas por conflictos armados. Al respecto, indicó la Corte Constitucional³⁶ lo siguiente:

“la asistencia humanitaria es una institución que se nutre tanto del DIH como de los DDHH, por mantener una estrecha relación con otros derechos como la vida y la integridad física y moral, razón por la cual, en las consideraciones relativas al derecho a la asistencia humanitaria se mezclan necesariamente la protección de los DDHH y el respeto por el DIH. Ambos sistemas comparten el derecho que tiene el individuo a un trato humanitario, que se refleja en el respeto por su vida, su integridad física y moral, y por los atributos inseparables de la personalidad”³⁷.

41. El derecho internacional humanitario, establece que en los casos de desplazamiento forzado es deber del Estado tomar *“todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”³⁸*. Señala además que cuando la población esté padeciendo privaciones extremas por la falta de estos abastecimientos indispensables para su supervivencia se emprenderán, *“con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”³⁹*.

42. El Derecho fundamental a la ayuda humanitaria ha sido desarrollado en distintas normas legales y reglamentarias. Fue consagrada por primera vez en la Ley 387 de 1997⁴⁰. De acuerdo con el artículo 15 de la citada ley, una vez se produjera el desplazamiento, el Gobierno Nacional debía iniciar las acciones inmediatas tendientes a garantizar la ayuda humanitaria de emergencia, la cual tendría como finalidad *“socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”*.

³⁵ Corte Constitucional, Auto 099 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁶ Ib.

³⁷ En idéntico sentido ver sentencia C-255 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁸ Artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

³⁹ Artículo 18 Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁴⁰ Esta norma la concibió como un mecanismo para atender a la población víctima de desplazamiento forzado.

43. La Ley 387 de 1997 fue reglamentada por el Decreto 2569 de 2000 en su Título VI, artículo 20. En él se establece que la ayuda humanitaria de emergencia tendrá la finalidad de “mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.⁴¹

44. Mediante la Ley 1448 de 2011, se amplió el ámbito de beneficiarios de la ayuda humanitaria, ya que esta no solo fue reconocida a favor de las víctimas de desplazamiento forzado sino a favor también de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, definidas en el artículo 3 de esa ley. Al respecto, el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 establece lo siguiente:

“Las víctimas de que trata el artículo 3° de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma”.

45. Igualmente, el artículo 62 de la Ley 1448 estableció tres etapas de la ayuda humanitaria: (i) inmediata,⁴² (ii) de emergencia⁴³ y (ii) de transición.⁴⁴

Derecho a la reparación

46. El derecho a la reparación al igual que la verdad y la justicia, es uno de los derechos específicos de los que son titulares las víctimas de graves

⁴¹ Esa ayuda se otorgará por espacio máximo de tres meses, prorrogables por tres meses más. Esa prórroga se aplicará únicamente a hogares registrados en el Registro Único de Población Desplazada y que se encuentren en determinadas situaciones (artículo 21).

⁴² Tiene como destinatarios a “personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada” Es entregada a quienes hayan presentado la declaración a que se refiere el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011 y que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado dentro de los 3 meses anteriores a la solicitud (artículo 63).

⁴³ Es entregada a las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el RUV, y de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima (artículo 64).

⁴⁴ Es entregada a la población en situación de desplazamiento incluida en el RUV que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la UARIV, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia (artículo 65). Ver, Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2017.M.P. Alejandro Linares Cantillo.

violaciones de derechos humanos. Aunque explícitamente no se encuentra reconocido en alguna norma de la Constitución, la Corte Constitucional ha considerado que a partir de una lectura sistemática de ella puede hallarse su fundamento jurídico.⁴⁵

47. Por un lado, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la violencia se encuentran plasmados en numerosos artículos de la Carta. Al respecto, ha dicho que tienen fundamento en la dignidad humana (artículo 1), en el deber de las autoridades de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia (artículo 2), en los derechos a la honra y al buen nombre (artículos 15 y 21), en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículos 29 y 229) y en el deber de la Fiscalía General de la Nación de hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios causados por el delito (artículo 250 numerales 6 y 7)⁴⁶.

48. Existen distintos instrumentos internacionales que también dan fundamento a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, en la medida en que resaltan el derecho que tienen todas las personas a contar con una tutela judicial efectiva, la cual no se agota en la obtención de una indemnización económica por la afectación padecida, sino que comprende la posibilidad de conocer la verdad, buscar justicia y obtener reparaciones adecuadas. Al respecto, ha sostenido la Corte Constitucional:

“tanto la Declaración Americana de Derechos del Hombre como la Declaración Universal de Derechos Humanos, marcan una tendencia en el derecho internacional por desarrollar instrumentos que garanticen el derecho de todas las personas a una tutela judicial efectiva de sus derechos, a través de la cual no sólo obtengan reparación por el daño sufrido, sino también se garanticen sus derechos a la verdad y a la justicia”⁴⁷.

49. Las víctimas tienen derecho a la reparación del daño que les ha sido infligido. Ese derecho está conformado por distintos componentes: restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no

⁴⁵ Así, en el marco jurídico para la paz (A.L 01 de 2012, artículo 66 transitorio) se establecieron instrumentos jurídicos de justicia transicional. Una de sus finalidades es garantizar en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta decisión inaugura la línea jurisprudencia en materia de reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Reiterada, entre muchas otras, en: Corte Constitucional, sentencias C-370 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y otros y C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2002

repetición. Así lo reconocen los artículos 25 y 69 de la Ley 1448 de 2011. En la presente providencia se hará referencia tan solo al componente de indemnización, por ser esta la cuestión reclamada en el caso concreto.

50. La Ley 1448 de 2011, artículo 132, dispuso respecto al derecho de reparación, que el Gobierno Nacional debía reglamentar un programa administrativo de indemnizaciones, y establecer “*el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas*”. Ese mandato fue desarrollado mediante el Decreto 4800 de 2011, el cual señaló que la UARIV es la encargada de administrar los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa.⁴⁸ Este mismo Decreto señaló que a esa entidad le corresponde determinar el monto correspondiente por concepto de indemnización administrativa, de acuerdo a ciertos criterios allí establecidos.⁴⁹

51. El Decreto 4800 de 2011 se ocupa igualmente de especificar el procedimiento a seguirse para su pago. Al respecto, señala que las personas inscritas en el RUV podrán solicitarle a la UARIV la entrega de indemnización administrativa a través del formulario del que disponga la entidad, “*sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la [UARIV] lo considera pertinente*”. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activa el denominado Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, regulado también en ese Decreto. Le corresponde a la UARIV realizar el pago de las indemnizaciones administrativas, lo cual hará en pagos parciales o en un solo pago total “*atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización*”. Este se realizará sin que sea necesario ajustarse al orden de realización de la solicitud de entrega, sino “*a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz*”.⁵⁰

E. LIMITACIÓN TEMPORAL PARA REALIZAR LA DECLARACIÓN COMO VÍCTIMA PARA EFECTOS DE INSCRIBIRSE EN EL RUV

52. Como se indicó anteriormente, mediante la Ley 1448 de 2011 se regularon los derechos a la ayuda humanitaria y a la reparación de las víctimas. Para racionalizar su reconocimiento, el Legislador creó el RUV,

⁴⁸ Artículo 146.

⁴⁹ Artículo 148.

⁵⁰ Artículo 151.

cuyo manejo corresponde a la UARIV. Es necesario que las víctimas estén inscritas en él para acceder a la ayuda humanitaria (ver *supra*, numeral 45) y a otras medidas de reparación, como la indemnización administrativa (ver *supra*, numeral 51)⁵¹. Su naturaleza jurídica fue definida con precisión en el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, en los siguientes términos:

“(...) La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, 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 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.

El Registro Único de Víctimas incluirá a las víctimas individuales a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 e incluirá un módulo destinado para los sujetos de reparación colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la misma ley”.

53. Igualmente, la Ley 1448 de 2011 estableció el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUV. En este sentido, estableció que es necesario presentar una declaración ante el Ministerio Público,⁵² que deberá ser valorada por la UARIV, y verificar los hechos victimizantes contenidos en la declaración y consultar las bases de datos de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las

⁵¹ En este sentido, la sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, señaló que “la inclusión de una persona en el RUV implica, entre otros beneficios: (i) la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud por el solo hecho de la inclusión en el RUV, en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada; y (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma”.

⁵² Artículo 155.

Víctimas.⁵³ Una vez realizado este ejercicio, la UARIV deberá otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.

54. El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 señaló que la declaración de las víctimas debía ser rendida en un término determinado, así:

“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”.

55. 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”*. No obstante, 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.

56. 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.

57. 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 en realidad acudir ante el Ministerio Público a realizarla. Esto requiere que las personas sepan del procedimiento, para lo cual es necesario, una

53 Artículo 156.

difusión suficiente de la información acerca del RUV y del procedimiento para ser inscrito en él.

58. 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, y reconoce que no por ello deben negársele el acceso a los derechos que se derivan por la inscripción en el RUV.

59. Así, respecto al término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la Corte en sentencia T- 519 de 2017⁵⁴ señaló que este plazo no puede considerarse inflexible y ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias (como, por ejemplo, el tipo de hecho victimizante que han padecido), tardan largo tiempo en decidir declarar como víctimas ante el Ministerio Público.

60. Ahora bien, contra esta posición la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, afirmó que a una persona víctima de desplazamiento forzado no se le podía negar la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada⁵⁵ (en adelante, el “RUPD”) con base exclusivamente en la

⁵⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁵ Sobre el particular, la Corte en la sentencia T-290 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos, señaló que “Si bien el Registro Único de Víctimas absorbió el Registro Único de Población Desplazada que regulaba el artículo 4º del Decreto 2569 de 2000, esta población es solo una parte dentro del universo de víctimas que integra el RUV y que son destinatarias de las medidas establecidas en la Ley 1448 de 2011, sin que el RUV constituya una base de datos de toda persona víctima de un acto de violencia, en tanto el artículo 3 de la citada ley delimita el grupo de víctimas para las cuales se ha establecido el mencionado instrumento. La Corte Constitucional ha señalado que el Registro Único de Víctimas (RUV) es una herramienta de carácter técnico, que no define u otorga la condición de víctima, sino que la reconoce para efectos de identificar a los destinatarios de determinadas medidas encaminadas a la protección, respeto y garantía de sus derechos. Por ello se ha sostenido que la condición de víctima del conflicto armado interno genera el derecho a ser registrada como tal de forma individual o con su núcleo familia”. En el mismo sentido, reconoció la sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado que “el Registro Único de Víctimas (RUV) es una herramienta administrativa de gran importancia, pues ella materializa la realización del derecho fundamental de las víctimas del desplazamiento forzado a ser reconocidas como tales y soporta el procedimiento de registro de las víctimas, que se encuentra a cargo de la UARIV. En su labor, dicha institución debe observar los principios de favorabilidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, entre otros. Por ende, para la inclusión en el RUV únicamente pueden exigirse los requisitos que la ley prevé expresamente”.

extemporaneidad de la declaración, pues, dicha condición “*no se adquiere por virtud del acto formal de inscripción sino por el hecho cierto del desplazamiento*”⁵⁶. Así, podría considerarse que este razonamiento constituye un precedente aplicable para el caso que se analiza.

61. En lo atinente al delito de desaparición forzada, la Constitución de 1991, elevó la “no desaparición forzada” como un derecho fundamental y fijó los elementos normativos como delito de lesa humanidad, por el bloque de constitucionalidad⁵⁷. En este sentido, el propio constituyente consagró en el artículo 12: “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes*”.

62. Históricamente la desaparición forzada surgió como un delito cometido única y exclusivamente por agentes estatales. Sin embargo, actualmente el autor del delito no está calificado. Esto se debe a que esta Corporación, en sentencia C-317 de 2002, declaró inexecutable la expresión “*perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley*” que caracterizaban al actor del inciso primero del artículo 165 de la Ley 599 de 2000⁵⁸. Fundamentó que reduce significativamente el sentido y alcance de la protección general contenida en el artículo 12 de la Carta Política, que “*recogió la realidad de nuestro país donde no siempre el sujeto activo o partícipe de la desaparición forzada es un servidor público o un particular que actúa bajo su protección o aquiescencia, pues también existen personas o grupos de personas que pueden cometer este delito como por ejemplo los grupos de limpieza social, la delincuencia común, los grupos de autodefensa o paramilitares, los narcotraficantes, la guerrilla, etc.*”.

63. En la precitada sentencia, esta Corte se refirió al delito como una conducta compleja, consistente en, primero, someter “*a otra persona a*

⁵⁶ Ver, sentencias T-175 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería; T-740 de 2004 y T-328 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁷ Ver, por ejemplo: párrafo 3° del Preámbulo de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; artículo 2 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y el artículo 7 (2) (i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁵⁸ Artículo 165.. <Aparte tachado INEXEQUIBLE. Inciso CONDICIONALMENTE executable. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El particular que ~~perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley~~ someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuarenta (540) meses, multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1333.33) a cuatro mil quinientos (4500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta (360) meses. // A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.

privación de su libertad, cualquiera que sea su forma”, y segundo, ocultarla o negar la privación o no dar información de su paradero, pero en todo caso “sustrayéndola del amparo de la ley”, de la siguiente manera:

“[...] la descripción de la conducta exige que se someta a una persona a privación de su libertad, bien sea en forma legal o ilegal; que luego la víctima sea ocultada y sus familiares no puedan conocer su paradero; y que ocultada la víctima, el sujeto agente se abstenga de brindar información sobre su paradero sustrayéndola del amparo de la ley, imposibilitándola de esta manera para ejercer cualquiera de los recursos legales establecidos para su protección. Es decir, que no es necesario requerimiento alguno pues basta la falta de información”.

64. Adicionalmente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a partir de un análisis dogmático del delito ha reiterado que es (i) de ejecución permanente⁵⁹; (ii) pluriofensivo⁶⁰; (iii) constituye una violación múltiple de derechos fundamentales del ser humano tan grave que si se convierte en una práctica sistemática o generalizada puede calificarse como un crimen de lesa humanidad; (iv) se trata de la infracción del deber de brindar información sobre su aprehensión, su paradero o la ubicación de sus restos⁶¹.

65. En lo atinente a la configuración del delito, ha decantado que se requiere *“la privación de libertad, la cual puede ser inicialmente legal y legítima, seguida del ocultamiento del individuo, allí no se agota el comportamiento, en cuanto es preciso que no se dé información sobre el*

⁵⁹ El cual se consuma o llega a su fin, cuando se termina la privación de la libertad, ya porque de alguna manera se recobra ésta (el victimario la libera o es rescatada), ya porque se ocasiona su deceso. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Providencia N°. SPT3382-2014 del 19 de marzo de 2014

⁶⁰ *“En efecto, en punto del bien jurídico objeto de protección corresponde a un delito pluriofensivo, pues no únicamente lesiona la libertad personal del individuo y su autonomía, sino que vulnera las garantías legales y constitucionales dispuestas para su protección, el acceso a la administración de justicia y el debido proceso, así como los derechos de sus familiares y la sociedad a saber de su paradero; también lesiona sus derechos al reconocimiento de su personalidad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, su seguridad e integridad, no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, además de su derecho a la vida y que no se exponga a grave peligro, entre otros.”. Ib.*

⁶¹ *“Si la desaparición forzada de personas es un delito de ejecución permanente que tiene lugar a partir de cuándo se incumple el deber de información sobre el destino de la persona privada de su libertad, hasta cuando sea satisfecha tal obligación, es acertado concluir que aún si la víctima fallece, el delito sigue consumándose hasta cuando se brinde información sobre su privación de libertad, la suerte que corrió o la ubicación de su cadáver identificado, pues sigue incumpléndose el referido deber”. Ídem.*

desaparecido, se niegue su aprehensión, o se suministre información equívoca, sustrayéndolo del amparo legal”⁶².

66. De allí que los familiares de la víctima no se encuentran en la capacidad de acceder a información que les permita comprobar ante las autoridades la ocurrencia del delito. Por ello, la jurisprudencia ha hecho énfasis en la inversión de la carga de la prueba que recae en cabeza del Estado.

67. La garantía efectiva de los derechos de las víctimas directas e indirectas de la desaparición forzada por parte del Estado, consiste en adoptar todas las medidas necesarias para asistirles; teniendo en cuenta que, como fuera consignado en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”⁶³: *“Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias”⁶⁴.*

68. En esta misma línea, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, en su artículo 24, numeral 6, prevé que:

“Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.”

69. En concordancia con lo anterior, el artículo 1.2 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas comprende también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por cuanto *“todo acto de desaparición forzada*

⁶² Cfr. Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Penal. Proceso n. ° 37584. Sentencia del 30 de noviembre de 2011.

⁶³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Resolución aprobada el 16 de diciembre de 2005. Recuperada de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>.

⁶⁴ Numeral 10 de su título VI.

sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia”.

70. Las peticiones de estas víctimas de inclusión en el RUV, conforme a los lineamientos previstos por los artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, deben ser examinadas *“en aplicación de los principios de buena fe, pro homine, geo-referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima. En complemento, se debe hacer una lectura a la luz del conflicto armado y la diversidad étnica y cultural.”*⁶⁵

71. Aunado a lo anterior, es necesario utilizar elementos jurídicos (normativa vigente), 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)⁶⁶. Este último, *“se considerarán las características del lugar como espacio-geográfico donde ocurrió un hecho victimizante, no sólo para establecer el sitio exacto donde acaeció, sino también para detectar patrones regionales del conflicto, no necesariamente circunscritos a la división político administrativa oficial, sino a las características de las regiones afectadas en el marco del conflicto armado. El tiempo de la ocurrencia de los hechos victimizantes se tendrá en cuenta para establecer temporalmente las circunstancias previas y posteriores a la ocurrencia del hecho, las cuales, al ser analizadas en conjunto, brindarán mejores elementos para la valoración de cada caso.”*⁶⁷

72. La jurisprudencia de esta Corporación ha decantado la importancia de la suscripción a esta base de datos como condición *sine qua non* para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Ello no otorga la calidad de víctima, puesto que esta se adquiere cuando ocurre el hecho victimizante⁶⁸. En este sentido, en sentencia T-832

⁶⁵ Sentencia T-417 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁶ Artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

⁶⁷ Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el registro único de víctimas -RUV-, aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en su sesión del 24 de mayo de 2012, en los términos del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. URL: http://participaz.com/images/pdf/Capitulo4/criterios_valoracion_aprobados_comite_ejecutivo_24_mayo_2012.pdf

⁶⁸ En este mismo sentido, el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, dispone que: *“(…) La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el registro. Por lo tanto, 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, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los*

de 2014⁶⁹, la Corte sostuvo que “de conformidad con el artículo 154 de esa normativa, (la inscripción en el RUV) es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, (...) a efectos de que las víctimas (...) puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población”. Es decir, es una herramienta administrativa para distribuir la ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud que se requiera como consecuencia directa del hecho victimizante.

73. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación ha ordenado la inscripción de manera directa de personas en el RUV o la revisión de la negativa del registro⁷⁰, “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 fe⁷¹; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas⁷² 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 suficiente⁷³; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga sus razones (...) o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro”⁷⁴.

derechos constitucionales de las víctimas”. En ese sentido, ver la sentencia T-598 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁰ *Ibidem*. Sentencia T-1094 del 04 de noviembre de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ En la sentencia T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la inscripción de una persona en el RUPD al entender que la no inscripción se debió a una interpretación legal que desconocía el principio de buena fe, ya que no daba credibilidad, sin aportar argumento alguno para ello, a las afirmaciones del actor y a las pruebas por este allegadas.

⁷² En la Sentencia T-175 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería. Esta Corporación ordenó la inscripción de una persona en el RUPD, más allá de que la solicitud de inscripción fue realizada extemporáneamente dado el desconocimiento que la actora tenía de sus propios derechos.

⁷³ En la Sentencia T-1076 del 21 de octubre de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. La Corte concedió la tutela a una persona cuyo registro en el RUPD fue negado al considerar que su declaración había sido inconsistente y en consecuencia faltaba a la verdad. Al respecto, esta Corporación observó, en primer lugar, que las presuntas contradicciones temporales se fundan en un razonamiento insuficiente por parte de la entidad accionada. Además, manifiesta que la interpretación de la institución resulta no sólo “fácilmente rebatible”, sino también opuesta a una interpretación acorde con los postulados constitucionales que protegen a la población desplazada. En consecuencia le ordena a la autoridad competente que proceda a realizar una nueva evaluación de la declaración de la actora, teniendo en cuenta todos los elementos probatorios y los principios constitucionales que deben guiar la interpretación y aplicación de las normas en la materia.

⁷⁴ Sentencia T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio ; Sentencia T-087 de 2014 y T-832 de 2014, ambas del M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

74. Así, por ejemplo, en la sentencia T-112 de 2015⁷⁵, la Corte ordenó la inscripción inmediata en el RUV, brindando el acompañamiento necesario para que el afectado pueda acceder a los programas de atención, asistencia y reparación en su calidad de víctima del conflicto armado interno, teniendo en cuenta el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011. En esa oportunidad encontró que en dos de los casos estudiados, la UARIV realizó: (i) una indebida aplicación de las normas legales; (ii) impidió que el solicitante expusiera las razones por las cuales se consideraba víctima del conflicto armado interno o que pudiera ejercer los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le negó la inscripción en el Registro y (iii) dejó de aplicar el principio de favorabilidad en caso de duda del relato del peticionario.

75. En fallo similar, T-832 de 2014⁷⁶, se amparó el derecho a la vida digna y a la igualdad de quien no fue inscrito en el RUV porque la UARIV consideró que no encajaba en la descripción de víctima. Al respecto, la Corte justificó su decisión advirtiendo “*que en desarrollo de la política de atención a las víctimas del conflicto, existe un componente especial dirigido a aquellas que tras haber residido en el exterior, deciden regresar al territorio nacional, y manifestar las razones por las cuales debieron huir para proteger su vida. De modo que, a través de distintos programas de ayuda, el Estado les debe brindar la atención necesaria acorde con su situación.*”

76. De igual modo, en sentencia T-087 de 2014⁷⁷ dispuso la inscripción inmediata de la accionante y su núcleo familiar en el RUV y su orientación para que accedan a los demás programas de atención. En ese caso, encontró que la UARIV verificó el contexto de la zona donde había ocurrido el hecho victimizante a través de la consulta de los datos del RUPD, SIPOD y SIRI, sin encontrar elementos probatorios que confirmaran o desvirtuaran el hecho. Por tanto, en aplicación del principio de interpretación favorable se debía conceder su registro.

F. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

77. La ciudadana Ana Luisa Valencia Gamboa rindió declaración ante la Procuraduría de Buenaventura el 3 de diciembre de 2015, con el fin de solicitar la inscripción en el RUV, e identificó como hechos victimizantes *-desaparición forzada y desplazamiento forzado-* de, según la actora, su

⁷⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

⁷⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

fallecido esposo, lo cual ocurrió el 10 de agosto de 2012 (ver *supra*, numerales 2 y 8). La UARIV, mediante Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016, dispuso que no era procedente realizar la inscripción en el RUV, bajo el argumento de que fue extemporánea y no se apreciaba una circunstancia de fuerza mayor que justificara la tardanza (ver *supra*, numeral 6).

78. El hecho victimizante alegado por la accionante es posterior a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, esto es, 10 de junio de 2011. En consecuencia, en virtud del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 debió haber realizado la declaración dentro de los 2 años siguientes a partir de la ocurrencia del hecho (ver *supra*, numeral 54), es decir, hasta el 10 de agosto de 2014. Sin embargo, como se mencionó en el numeral anterior, la declaración se presentó ante la Procuraduría de Buenaventura el 3 de diciembre de 2015, con posterioridad al término previsto por la ley para la presentación de la mencionada declaración.

79. El establecimiento de un plazo para realizar la inscripción como víctima, según lo afirmado por la Corte es un importante instrumento de racionalización de la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, pues permite al Estado realizar la planificación de los recursos necesarios para satisfacer sus derechos (ver *supra*, numeral 56). Igualmente, recuerda la Corte que, por las razones expuestas, el establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 constituye un plazo razonable, ya que establece un término amplio y además prevé que es posible que existan situaciones en las que sea necesario excepcionar su aplicación (ver *supra*, numeral 58 y 59).

80. Así mismo, la Sala advierte que la inscripción de las víctimas en el RUV, constituye una herramienta de carácter técnico para “identificar la población que ha sufrido un daño” y no otorga la calidad de víctima, pues esta se adquiere cuando ocurre el hecho victimizante.

81. En el caso concreto, los funcionarios de la Procuraduría del Municipio de Buenaventura (Valle del Cauca), al preguntar acerca de las razones que pudieran justificar la presentación extemporánea⁷⁸, la accionante indicó que su demora había sido ocasionada por temor a declarar. La UARIV, con sustento en la extemporaneidad, negó la pretensión de la actora (manifestó que la accionante no demostró circunstancia de fuerza mayor que justificara la mora de su declaración)(ver *supra*, numeral 12). Así,

⁷⁸ La pregunta formulada por la Procuraduría de Buenaventura, evidencia el cumplimiento del deber de indagar de oficio sobre dicha situación, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011.

considera la Sala que la fundamentación de la accionada vulneró los derechos fundamentales de la actora, pues omitió valorar la solicitud de inscripción de ésta y de sus hijas a la luz de los principios constitucionales que guían la interpretación y aplicación de las normas en la materia, al negarle de tajo el acceso a las medidas de asistencia, pese a ser víctimas del delito de “desaparición forzada”⁷⁹, el cual, ocasionó su propio desplazamiento y el de sus dos hijas menores⁸⁰. Actualmente la actora desconoce el paradero de su compañero.

82. La Sala considera que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizó: (i) una indebida aplicación de las normas legales para evaluar y decidir la petición; (ii) desconoció que el hecho victimizante “desaparición forzada” es un delito de ejecución permanente, que se consuma, hasta tanto se tenga información de la privación o la aparición del cadáver. Hecho que ocasionó el desplazamiento de la actora y el de sus hijas (iii) profirió una decisión sin una motivación suficiente. Exigió que la interesada justificara la demora de su declaración, ignorando, tal vez, el desconocimiento que ésta tenía de sus propios derechos, y el temor por los hechos ocurridos con su compañero permanente en manos de las Farc, que la obligó a desplazarse con sus menores hijas de “Rio Cajambre Vereda Punta Bonita” hacia el “bajo Calima”, lo que, constituye una limitante formal para acceder al registro.

83. Como se explicó en las consideraciones generales de esta sentencia, bajo estos supuestos la Corte ha ordenado que las víctimas del conflicto armado se registren en el RUV para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011 como “herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño”⁸¹. El Tribunal ha sostenido que tal inscripción constituye un requisito meramente declarativo a efectos de que las víctimas puedan acceder a los beneficios legales.⁸²

84. La UARIV no advirtió las circunstancias de violencia generalizada en la zona del río Cajambre (Buenaventura), que como lo aportó la accionante, desde el escrito inicial, originó que la Defensoría del Pueblo a través del sistema de Alertas Tempranas (SAT) denunciara públicamente “*durante una visita realizada conjuntamente con los representantes en*

⁷⁹ Delito que como se indicó líneas atrás, es de ejecución permanente y solo se consuma cuando la víctima es liberada o rescatada o cuando se ocasiona su deceso. A la fecha no ha ocurrido ninguna de dichas circunstancias.

⁸⁰ La actora manifestó en declaración extraproceso, el 28 de agosto de 2017 que por los “*hechos ocurridos en Río Cajambre Vereda Punta Bonita*” tuvo que desplazarse “*hacia el Bajo Calima*” por temor a correr la misma suerte de su compañero. (folio 13, cuaderno principal)

⁸¹ Sentencia T-598 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸² Sentencia T- 832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Colombia de ACNUR y de la alta comisionada de Naciones Unidas de los Derechos Humanos la angustia y el temor de los pobladores y de las organizaciones comunitarias y de víctimas, por causa de las acciones de violencia de los grupos armados ilegales en la zona rural y urbana de Buenaventura, esto es, de las FARC, los Rastrojos, La Empresa y los Urabeños”⁸³

85. Así mismo el defensor destacó que Buenaventura “ha sido el municipio de Colombia con el mayor número de personas expulsadas bajo la modalidad de desplazamiento masivo”. En el documento “*Buenaventura: una crisis humanitaria sin respuesta*” se constata que tal como lo explicó la accionante existe un temor generalizado en la zona en la que se mantienen y que ha originado una crisis humanitaria; en la fecha en que ocurrió el hecho victimizante de la actora se dejó constancia que “*en Buenaventura durante el año 2012, el Estado ha sido incapaz de dar respuesta apropiada a 9 desplazamientos masivos que dejaron un total de 5.242 personas expulsadas de sus hogares por la guerra declarada entre dos grupos neoparamilitares: los Urabeños y los Rastrojos, estos últimos representados por su filial “la Empresa”*”.⁸⁴

86. Esto contrasta con la nota de seguimiento N°. 012-12 del 23 de agosto de 2012, al informe de riesgo N°. 032 de 2008 de la Defensoría del Pueblo en la que se señaló: “*entre las principales acciones violatorias a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario registradas durante julio de 2011 y julio de 2012 se encuentran la utilización de métodos y medios para generar terror e intimidación contra las comunidades, la afectación de la población civil como consecuencia de acciones bélicas (ataques indiscriminados, enfrentamientos armados con interposición de la población civil), atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil...*”⁸⁵

87. Estas condiciones se han mantenido como lo destaca el informe de “*IDEAS PARA LA PAZ*”⁸⁶ y corrobora que está acreditada una circunstancia que le imposibilitó a la actora relatar los hechos de desaparición de su compañero.

83 Defensoría del Pueblo. (Octubre 4 del 2014). “*Defensor reitera llamado urgente para proteger población de Buenaventura ante desplazamiento masivo intraurbano*”. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/645/Defensor-reitera-llamado-urgente-para-proteger-poblaci%C3%B3n-de-Buenaventura-ante-desplazamiento-masivo-intraurbano-Buenaventura-desplazamiento-masivo-Los-Rastrojos-Los-Urabe%C3%B1os-Desplazados-Derechos-Humanos-Valle-del-Cauca.htm>

84 Buenaventura: una crisis humanitaria sin respuesta. (pág. 12) Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/813217789.pdf>.

85 ibidem

86 Documento que refleja la problemática de violencia que vive el pacífico debido a la presencia de organizaciones criminales dedicadas a realizar masacres, torturas y desapariciones. Situación que según el informe, se está presentando desde el año 1998. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/538795ac750bc.pdf>.

88. Para la Sala los motivos aducidos por la entidad demandada para negar la inscripción en el RUV son valoraciones injustificadas y desproporcionadas, se evidencia la carencia de investigación por parte de la UARIV, que falta a las directrices de análisis a las que se deben someter las peticiones de esta índole. Puntualmente, el recurso a elementos jurídicos (normativa vigente), 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)⁸⁷. Según la base de desaparecidos SIRDEC⁸⁸. Yefferson Valencia Arroyo continúa desaparecido.

89. La Sala advierte que de haber seguido la metodología reseñada para el examen para el registro en el RUV, la entidad demandada habría logrado establecer que el hecho victimizante perpetrado por agentes del conflicto armado era una práctica en el lugar y tiempo referidos por la actora.⁸⁹ En otras palabras, al recurrir a dichos lineamientos y en virtud de los principios de buena fe, *pro homine*, geo-referenciación o prueba de contexto, *in dubio pro víctima*, credibilidad del testimonio coherente de la víctima⁹⁰, se habría accedido a la petición de inscripción.

90. La UARIV, al negar la inscripción en el RUV a la accionante, desconoció sus derechos fundamentales y los de sus hijas menores. Como se evidencia, la demandada no utilizó información suficiente 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, que garantiza 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, en el presente caso, del delito de “desaparición forzada⁹¹” de su compañero permanente y que ocasionó su propio “desplazamiento forzado” y el de sus dos (2) hijas menores. De esta forma, la Sala encuentra improcedente la negación de la inscripción en el RUV, por cuanto se desconoció la condición de víctima de la accionante y de sus hijas.

⁸⁷ Artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

⁸⁸ Sistema de Información, red de desaparecidos y cadáveres

⁸⁹ Tal y como se observa en la publicación periodística aportada por la accionante visible a Folios 8 a 11.

⁹⁰ Artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011

⁹¹ Delito de ejecución permanente. Aún si la víctima fallece, el delito se sigue consumando hasta tanto se tenga conocimiento sobre la privación de su libertad o la ubicación del cadáver identificado. (Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Penal. Radicación 40733. Sentencia del 19 de marzo de 2014)

91. Por lo anterior, se revocarán las decisiones de instancia que “negaron por improcedente la acción de tutela” y en su lugar se ordenará a la UARIV que realice la inscripción de la accionante y sus hijas atendiendo las particularidades del hecho victimizante de “desaparición forzada” como delito de ejecución permanente que continúa consumándose en el tiempo, pues a la fecha no se ha obtenido información del compañero de la actora, y según la base de datos SIRDEC continúa desaparecido. Así mismo otorgue las medidas de reparación a que tenga derecho la actora y sus hijas menores en calidad de víctimas. Y, a su vez estudie la solicitud de inscripción de la accionante y sus hijas, por el hecho victimizante de “desplazamiento forzado”.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

92. Esta Corporación revisó la acción de tutela instaurada por la ciudadana Ana Luisa Valencia Gamboa contra la UARIV, por considerar lesionados sus derechos fundamentales como consecuencia de la negativa de esta entidad de inscribirla en el RUV.

93. La accionante rindió declaración ante la Procuraduría de Buenaventura el 3 de diciembre de 2015, con el fin de solicitar la inscripción en el RUV, identificó como hechos victimizantes *Desaparición Forzada* y *Desplazamiento Forzado*, ocurrido el 10 de agosto de 2012 (ver *supra*, numerales 2 a 5). La UARIV, mediante Resolución No. 2016-73322 del 18 de marzo de 2016, concluyó que no era procedente realizar la inscripción en el RUV, con sustento en que fue extemporánea y no se apreciaba una circunstancia de fuerza mayor que justificara la demora (ver *supra*, numeral 6).

94. La Corte estudió el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en el caso concreto, consideró que todos ellos se verificaban. Con relación al cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, recordó que, por su condición de víctima del conflicto armado interno, era preciso realizar un análisis flexible, sin afirmar que estos dos requisitos resultan inaplicables para ellos.

95. Se consideró que el problema jurídico que le correspondía determinar era si la UARIV había desconocido los derechos fundamentales al reconocimiento de la ayuda humanitaria y a la reparación de la accionante, al negarse a inscribirla en el RUV con el argumento de que su declaración como víctima se había presentado por fuera del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Para resolverlo, la Sala estudió ciertos asuntos.

96. Inicialmente, sostuvo que la ayuda humanitaria tiene sustento en distintas fuentes, como el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho constitucional colombiano. Respecto de este último, recordó que, según la jurisprudencia, la ayuda humanitaria tiene relación con el mínimo vital y ha sido considerado como uno de los derechos mínimos de la población desplazada. Igualmente, la Sala analizó la evolución normativa de la ayuda humanitaria, explicando sus componentes y etapas. También se ocupó de explicar el contenido del derecho a la reparación, al igual que la reglamentación del programa administrativo de indemnizaciones.

97. Igualmente, recordó que para el reconocimiento de distintos derechos reconocidos por la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado interno –entre ellos la ayuda humanitaria de emergencia– se debe 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 victimizante ocurrió antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (el 10 de junio del mismo año), ese tiempo es de cuatro (4) años; si ocurrió después, es de dos (2) años.

98. Así, la Sala analizó el caso concreto, consideró en este sentido que el hecho victimizante “desaparición forzada” alegado por la accionante es un delito de ejecución permanente que continúa ejecutándose en el tiempo (el compañero de la accionante sigue desaparecido). Y la UARIV no hizo uso de mecanismos adicionales que le permitiera valorar la declaración de la actora, en virtud de los principios de buena fe, *pro homine*, geo-referenciación o prueba de contexto, *in dubio pro víctima*, credibilidad del testimonio coherente de la víctima⁹², que de haberlo hecho se habría accedido a la petición de inscripción.

99. Por lo anterior consideró que la UARIV desconoció la condición de víctima de la accionante y de sus menores hijas al negarle la inscripción en el RUV con sustento en la extemporaneidad. Ignoró que dicha solicitud es una herramienta técnica que constituye un requisito meramente declarativo y no constitutivo de tal condición. Por lo tanto, revocó las decisiones de instancia y ordenó a la accionada realizar la inscripción de la actora y de sus hijas menores, atendiendo las particularidades del hecho victimizante “desaparición forzada”, como delito de ejecución permanente que continúa

⁹² Artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011

consumándose en el tiempo, dado que a la fecha no se tiene información del paradero del compañero de la actora e igualmente, se otorguen las medidas de reparación si a ello hubiere lugar. Así mismo ordenó estudiar la solicitud de inscripción de la actora y sus hijas por el hecho victimizante de “desplazamiento forzado”.

II. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo del 8 de noviembre de 2017 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Gualadajara de Buga, que confirmó la decisión del 27 de septiembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle, mediante la cual “negó por improcedente” la acción de tutela promovida por la ciudadana Ana Luisa Valencia Gamboa contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas.

Segundo.- CONCEDER el amparo solicitado por la ciudadana Ana Luisa Valencia Gamboa contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, para lo cual se ordena a la UARIV que inscriba a la accionante y a sus dos hijas menores atendiendo las particularidades del hecho victimizante “desaparición forzada”, como delito de ejecución permanente que continúa consumándose en el tiempo, dado que a la fecha Yefferson Valencia Arroyo sigue desaparecido. Una vez inscritas en el RUV otorgue las medidas de reparación a que tenga derecho la accionante y sus hijas en calidad de víctimas. Así mismo estudie la solicitud de inscripción por el hecho victimizante de “desplazamiento forzado” de la accionante y sus hijas, conforme se advirtió en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y **DISPONER**, a través del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Buenaventura- Valle, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase y Archívese.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA T-393/18**

**ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INSCRIPCION
EN EL RUV-**Se distorsionaron los argumentos más importantes de la sentencia T-519 de 2017 para llegar, en el caso concreto, a una conclusión completamente opuesta, pese a que se trata de casos similares (Salvamento de voto)

Expediente T-6.637.865

Magistrado ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Novena de Revisión de Tutela frente al expediente de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, por las siguientes razones:

La presente sentencia retoma de forma literal y, prácticamente en su totalidad, las consideraciones expuestas en la sentencia T-519 de 2017, cuya postura comparto. En la sentencia de que disiento, se distorsionaron los argumentos más importantes de la sentencia T-519 de 2017 para llegar, en el caso concreto, a una conclusión completamente opuesta, pese a que se trata de casos similares.

En efecto, en la sentencia T-519 de 2017 se indicó que existían providencias de esta Corporación, de los años 2004, 2005 y 2007, en las que se señalaba que no podía negarse la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada con base exclusivamente en la extemporaneidad de la declaración. Sin embargo, se aclaró que dicho razonamiento no podía trasladarse a los casos regidos por el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

Lo anterior, por cuanto dichas providencias se profirieron en vigencia del Decreto 2569 de 2000 el cual i) contemplaba un término para realizar la

inscripción en el registro mucho menor que el que prevé el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y ii) no tomaba en cuenta excepciones para realizar la inscripción de manera extemporánea, las cuales sí se incluyen en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, se advirtió que dichas sentencias no podían constituir precedente aplicable para los casos cobijados por la Ley 1448 de 2011, pues esta última abarca medidas de atención y reparación dirigidas a un número de víctimas mucho mayor, *“por lo que se entiende que el esfuerzo presupuestal y administrativo que debe realizar el Estado para aplicarlas de manera efectiva es mayor que el exigido por la Ley 387 de 1997, desarrollada por el Decreto 2569 de 2000. De allí entonces la importancia de aplicar un instrumento que permita esa planificación, como lo es el establecimiento de un plazo determinado para realizar la declaración como víctima ante el Ministerio Público”*⁹³.

No obstante, en la presente sentencia se concede el amparo porque se concluye que el razonamiento expuesto en las providencias de los años 2004, 2005 y 2007 *“constituye un precedente aplicable para el caso que se analiza”* pese a que se profiere en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y no de la Ley 387 de 1997. La decisión ha debido ser diametralmente opuesta, tomando en cuenta las razones ya señaladas sobre la imposibilidad de tener como precedente sentencias que se dictaron frente a una ley distinta a la que rige el caso concreto.

Así las cosas, debo apartarme de la decisión de la Sala porque desconoce la jurisprudencia en que se fundamenta (sentencia T-519 de 2017), así como lo dispuesto en los artículos 155 de la Ley 1448 de 2011 y 40 del Decreto 4800 de 2011, sin ofrecer razones de constitucionalidad que permitan inaplicar estos últimos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución.

Por otro lado, en la sentencia de que me aparto se ordenó a la UARIV inscribir a la accionante y a sus dos hijas en el RUV *“atendiendo a las particularidades del hecho victimizante ‘desaparición forzada’ como delito de ejecución permanente que continúa consumándose en el tiempo, dado que a la fecha Yefferson Valencia Arroyo sigue desaparecido”*.

Dicha consideración resulta cuestionable, pues deroga por vía jurisprudencial el primer inciso del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, al establecer que, frente a conductas de carácter permanente como la

93 Sentencia T-519 de 2017

desaparición forzada o el desplazamiento forzado, los términos allí previstos no resultan aplicables.

Esto, pese a que es claro que el legislador no pretendía limitar los términos del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 a los delitos de comisión instantánea y, por el contrario, lo que se desprende de la Ley 1448 de 2011 es que los términos establecidos para solicitar la inscripción deben empezar a contabilizarse desde que se dio inicio al hecho victimizante, así este continúe consumándose como ocurre en los delitos de comisión permanente. De hecho, el artículo 61 de esta ley dispone que las víctimas de desplazamiento forzado tienen el deber de rendir declaración dentro de los dos años siguientes “*a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento*”, con lo cual no cabe duda que incluso cuando el delito de desplazamiento no se hubiere consumado, el término de 2 años debe contarse desde el acto inicial que dio origen al mismo.

En suma, considero que en el asunto *sub judice* la UARIV no desconoció los derechos de la accionante, pues su competencia se restringió a aplicar la consecuencia prevista en el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 201594 para los casos en los que se superaran los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, que, además de ser razonables, obedecen a la necesidad de organizar el presupuesto destinado a la ayuda humanitaria de las víctimas y por ende deben observarse estrictamente, a menos que la víctima demuestre haber estado imposibilitada para presentar la solicitud a tiempo, como consecuencia de un caso de fuerza mayor.

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

94 **ARTÍCULO 2.2.2.3.14. CAUSALES PARA DENEGAR LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO.** *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas denegará la inscripción en el Registro Único de Víctimas únicamente por las siguientes causales: (...) 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.*