El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NIEGUE LA INSCRIPCIÓN / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD / INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA A FAVOR DE LA VÍCTIMA.**

Corresponde a esta Sala determinar si procede la acción de tutela frente a las decisiones por medio de las cuales la UARIV negó la inclusión en el registro de víctimas de la accionante. De serlo, se establecerá si en esos actos administrativos se incurrió en lesión a los derechos invocados en la demanda.

En relación con el derecho al debido proceso administrativo, aplicado para trámites de inscripción en el Registro Único de Víctimas, ha dicho la Corte Constitucional:

“Particularmente, en el procedimiento administrativo de solicitud de inclusión en el RUV, una vez las víctimas presentan la declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público, la UARIV tiene a su cargo decidir a través de un acto administrativo debidamente motivado si incluye o no a la víctima en esta base de datos. La motivación debe ser entonces una narrativa suficiente para justificar la decisión de la entidad en uno u otro sentido, de modo que no carezca de razones y por tanto, torne la decisión caprichosa. “Dicho acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, ´[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión´, de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla”. (…)

Para la Sala esa decisión vulnera el derecho al debido proceso de la demandante por las siguientes razones:

En relación con la declaración sobre los hechos que generaron los hechos victimizantes, la Corte Constitucional, de manera reiterada, se ha referido a la importancia de darle plena aplicación al principio de favorabilidad y la presunción de buena fe y a la obligación por parte de las autoridades de desvirtuar las manifestaciones que hace el interesado. También ha hecho claridad sobre la inversión de la carga de la prueba a favor de quien solicita su inscripción en el RUV.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, julio veintinueve (29) de dos mil diecinueve (2019)

Acta No. 337 del 29 de julio de 2019

Expediente No. 66001-31-10-001-2019-00275-01

Procede la Sala a decidir la impugnación propuesta por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, frente a la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia local, el 17 de junio último, en la acción de tutela que instauró la señora Alba Inés Hernández Perdomo contra la recurrente, a la que fueron vinculados la Directora de Registro y Gestión de la Información y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad.

**A N T E C E D E N T E S**

1. Relató la actora los hechos que admiten el siguiente resumen:

1.1 Su hijo Luis Ernesto Rivera Hernández fue asesinado en El Espinal, Tolima, el 13 de julio de 2018.

1.2 Debido a ese hecho y teniendo en cuenta que según comentarios de sus vecinos las personas que cometieron ese delito, quienes al parecer hacen parte de un grupo al margen de la ley, tenían también la intención de acabar con la vida de su otro hijo menor de edad Jorge Valencia Hernández, se vio en la obligación de desplazarse, junto con su familia.

1.3 El 28 de agosto de 2018 rindió declaró de esos hechos, ante la Personería Municipal de Pereira.

1.4 Mediante Resolución No. 2018-86332 del 2 de noviembre de 2019 la UARIV negó la inclusión en el registro de víctimas, con sustento en que esos hechos no se produjeron con ocasión al conflicto armado interno.

1.5 Contra esa decisión interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

1.6 Por Resolución No. 201900827 del 1º de marzo último la entidad demandada resolvió confirmarla por aquella misma razón.

1.7 En esos actos administrativos la accionada no tuvo en cuenta ninguno de sus argumentos, ni el precedente de la Corte Constitucional relativo a la protección de personas desplazadas, como quiera que pretende imponerle la carga de la prueba, cuando es su deber acreditar que la conducta efectivamente no se desplegó en el marco del conflicto armando. Tampoco aplicó los principios de buena fe y favorabilidad ya que “no sólo (sic) basta revisar pequeños elementos periodísticos respecto a situaciones que sucedan en el departamento para determinar que un hecho es o no es con ocasión al conflicto armado… pues las dinámicas del conflicto armado en Colombia son variables y extensivas”. Así mismo el concepto “con ocasión al conflicto armado”, debe ser interpretado de manera amplía y de conformidad con los derechos de las víctimas.

2. Considera lesionados los derechos a la vida digna, la igualdad, la integridad personal, a la favorabilidad y a ser incluido en el RUV. Para su protección solicita se ordene a la UARIV analizar nuevamente su solicitud, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y como consecuencia la inscriba en el registro de víctimas.

**A C T U A C I Ó N P R O C E S A L**

1. Por auto del pasado 4 de junio se admitió y se ordenó vincular a la Directora de Registro y Gestión de la Información y al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV.

2. Solamente se pronunció el último de esos funcionarios. Empezó por aclarar que en este caso la competencia para decidir el asunto radica exclusivamente en la Directora de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, al tratarse de una inclusión en el RUV, y por tanto solicitó su desvinculación del trámite.

Respecto al fondo del asunto dijo que efectivamente luego de valorar la declaración rendida por la actora se decidió no incluirla en el RUV por el homicidio de Luis Ernesto Rivera Hernández y el desplazamiento forzado; esta decisión fue confirmada en primera y segunda instancia. Para resolver de esa forma se consideró que “los argumentos presentados… en la declaración inicial, los lineamientos expuestos en el ordenamiento jurídico y la situación de orden público que se presentaba en el lugar del hecho para la época de la ocurrencia; esta entidad encuentra que no es viable jurídicamente reconocer el hecho victimizante… toda vez que, frente a las circunstancias narradas no existen elementos que lleven a determinar esa relación cercana y suficiente con el conflicto armado, requisito indispensable para ser considerado víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011”. Así mismo, a pesar de que la citada declaración goza de presunción de buena fe, en atención al principio de igualdad ante la ley “estará revestida del agotamiento procesal que se surte al interior de la Unidad… el cual está concebido para las víctimas del conflicto… para lo cual será entonces fundamental establecer mediante mínimos elementos probatorios que la accionante cumple dicha condición fáctica”.

Agregó que la acción de tutela no puede suplir los mecanismos ordinarios de defensa judicial y que la entidad que representa no ha lesionado los derechos de la actora pues el trámite administrativo se surtió de conformidad con las normas que regulan la materia; por el contrario acceder al amparo sobre la base de acciones u omisiones hipotéticas, implicaría una vulneración el debido proceso.

3. Por sentencia del 17 de junio último, la Juez Primera de Familia concedió el amparo invocado y ordenó a la Directora de Registro y Gestión de la Información estudiar nuevamente la solicitud de inclusión de la accionante en el registro único de víctimas, de conformidad con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional.

Para decidir así, consideró que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para garantizar los derechos de la población desplazada, al tratarse sobre un debate relativo a la inscripción en el RUV. Además que si bien la entidad demandada resolvió negar la inclusión en ese registro al carecer de elementos probatorios indicativos de que los hechos victimizantes hayan ocurrido con ocasión del conflicto armado interno, en este caso se concluye que el lugar en que acaecieron los hechos era una zona de conflicto en la que concurrían varios factores de violencia, circunstancia que dejó de ser valorada sistemáticamente con la declaración rendida por la actora, quien ante la Fiscalía afirmó que el homicidio de su hijo había sido perpetrado por “dos hombres vestidos de negro con cascos cerrados y que al parecer hacen parte de un grupo armado”. Por tanto, en aplicación a los principios reconocidos por la jurisprudencia, la UARIV ha debido dar por cierta la información entregada por la demandante “a menos que, en efecto, lograse evidenciar la falta de un nexo causal entre el hecho victimizante y el conflicto armado”, carga probatoria que le correspondía asumir, pues resulta desproporcionado que la misma víctima sea la que aporte todos los elementos de prueba.

4. Inconforme con el fallo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV lo impugnó. Adujo que: a) la orden dirigida a valorar nuevamente la solicitud de inscripción en el RUV resta “legitimidad al trámite establecido en toda la actuación y el que regula las formas para acceder al Registro Único de Víctimas” y constituye una vulneración al derecho a la igualdad de otras personas que pretenden acceder al reconocimiento de su condición de víctimas, pero en ejercicio de los mecanismos ordinarios administrativos y judiciales adecuados, los cuales, entonces, tienen aquí menor validez frente al medio especial de la tutela; b) el juez constitucional carece de competencia para determinar la inclusión en el citado registro “no solo porque somos nosotros los que conocemos directamente la situación de la accionante y tenemos los suficientes elementos de juicio para disponer sobre la inclusión o no… sino además porque estos tópicos son de competencia exclusiva de la Unidad”. Tampoco se acreditó un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo de manera excepcional; c) luego de hacer un recuento del trámite administrativo y de informar los motivos por los cuales se negó la inclusión de la accionante en el RUV, tal cual lo había hecho en la contestación de la demanda, señaló que no se acreditó que ese acto administrativo estuviera “indebidamente motivado, desproporcionado y desbordado”. De igual manera, el juzgado valoró en inadecuadamente las respuestas brindadas; d) la UARIV ha adelantado las gestiones necesarias para salvaguardar los derechos de la accionante y por tanto no se le puede atribuir ninguna lesión a los mismos y e) en este asunto se presenta un hecho superado ya que las respuestas suministradas fueron claras, precisas y congruentes.

Solicita se revoque la sentencia de primera instancia y se nieguen las pretensiones de la demanda.

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. La acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o aun de los particulares, en los casos que reglamenta el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

2. Corresponde a esta Sala determinar si procede la acción de tutela frente a las decisiones por medio de las cuales la UARIV negó la inclusión en el registro de víctimas de la accionante. De serlo, se establecerá si en esos actos administrativos se incurrió en lesión a los derechos invocados en la demanda.

3. En relación con el derecho al debido proceso administrativo, aplicado para trámites de inscripción en el Registro Único de Víctimas, ha dicho la Corte Constitucional:

*“5.4. Particularmente, en el procedimiento administrativo de solicitud de inclusión en el RUV, una vez las víctimas presentan la declaración de los hechos victimizantes ante el Ministerio Público,[[1]](#footnote-1) la UARIV tiene a su cargo decidir a través de un acto administrativo debidamente motivado si incluye o no a la víctima en esta base de datos. La motivación debe ser entonces una narrativa suficiente para justificar la decisión de la entidad en uno u otro sentido, de modo que no carezca de razones y por tanto, torne la decisión caprichosa. “Dicho acto administrativo deberá contener, entre otras cosas, ´[l]a motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión´,[[2]](#footnote-2) de manera que el administrado conozca las razones por las cuales se adoptó la determinación y cuente con elementos de juicio suficientes para controvertirla.[[3]](#footnote-3)*

*…*

*5.11. Ahora bien, en la jurisprudencia constitucional se han planteado reglas en relación con el proceso de valoración que debe adelantar la UARIV para verificar la ocurrencia de los hechos y su relación con el conflicto armado. Con base en esas reglas se ha cuestionado la motivación que ha expuesto la UARIV en los actos administrativos que han negado la solicitud de inscripción en el RUV y se ha ordenado en unos casos proferir un nuevo acto administrativo que considere lo indicado en la parte motiva de la sentencia, o en otros se ha ordenado la inscripción en el RUV.[[4]](#footnote-4)*

4. Las pruebas allegadas al expediente, que obran en el cuaderno No. 1, acreditan los siguientes hechos:

4.1 Por Resolución 2018-86332 del 2 de noviembre de 2019, la Directora de Registro y Gestión de la Información de la UARIV resolvió no incluir al núcleo familiar de la señora Alba Inés Hernández Perdomo en el Registro Único de Víctimas y no reconocer los hechos victimizantes de homicidio y desplazamiento forzado.

Para decidir así, luego de indicar que de acuerdo con las distintas bases de información en el departamento del Tolima existe presencia de grupos armados al margen de la ley, señaló que no fue posible establecer que el homicidio de Luis Ernesto Rivera Hernández y el desplazamiento forzado representen una infracción al Derecho Internacional Humanitario, y en consecuencia es improcedente el reconocimiento de la calidad de víctima, porque si bien la declarante describe la situación ocurrida, en ella no se evidencian elementos de tiempo, modo y lugar sobre los cuales se pueda determinar que la afectación ocurrió con ocasión del conflicto armado interno. De igual forma, al verificar los sistemas oficiales de información, específicamente el de la “Procuraduría General de la Nación se encontró que a Luis Ernesto Rivera Hernández con SIRI Nº SIRi 200929862. Situación que al analizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar no genera contradicción con lo declarado y analizado en la presente resolución”[[5]](#footnote-5).

4.2 Contra esa decisión la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

4.3 Mediante Resolución No. 2018-86332R del 18 de diciembre de 2018 se decidió confirmarla y remitir las diligencias ante la Oficina Asesora Jurídica para desatar la alzada. Aquel funcionario consideró que no se tiene indicios objetivos que permitan asegurar que los hechos denunciados fueron ocasionados en virtud del conflicto armado[[6]](#footnote-6).

4.4 Por Resolución No. 201900827 del 1º de marzo de 2019 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica resolvió confirmar el acto administrativo apelado, con sustento en que: a) a la fecha no se ha podido establecer la autoría de grupos armados al margen de la ley “materia de investigación y competencia por parte de la Fiscalía General de la Nación”; b) aunque los hechos ocurrieron en zona en la que se presentan diversos factores de violencia no es posible determinar que el homicidio y el desplazamiento se hayan producido con ocasión al conflicto armado interno. Además, no se advierten móviles políticos que llevaran al asesinato del señor Luis Ernesto Rivera Hernández, como tampoco circunstancias notorias como masacres, combates o atentados dirigidos sistemáticamente contra la población civil; c) tales conductas se pueden atribuir a la “acción indiscriminada de la delincuencia común, atravesada por actividades ilegales de narcotráfico”, los cuales también actúan en ese territorio y d) “se aclara que si bien la Unidad tiene la carga probatorio, de acuerdo a los diversos análisis desplegados para el caso no se puede adecuar el hecho dentro de la norma para su inclusión en el Registro Único de Víctimas, en el que no se logra inferir duda razonable en favor de la recurrente para tal reconocimiento”[[7]](#footnote-7).

5. Para resolver lo relativo a la procedencia del amparo, es necesario precisar que la funcionaria de primera instancia consideró superados los requisitos de que trata, porque la acción de tutela es el mecanismo idóneo para resolver debates relacionados con el derecho a acceder al registro de víctimas.

Frente a esto último la entidad recurrente presenta reparo, al considerar que en este caso existen otros mecanismos de defensa judicial y que el juez de tutela carece de competencia para resolver sobre el particular; sin embargo, la Sala no comparte esa objeción ya que según el precedente de la Corte Constitucional, en este tipo de procesos la acción de amparo constituye un medio eficaz para la defensa de los derechos, al tratarse de sujetos de especial protección, y por tanto no puede exigírseles el agotamiento de la vía judicial ordinaria, así ha dicho:

*“En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que las víctimas del conflicto armado interno han estado expuestas a un contexto de violencia, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constituci**onal. En ese sentido, el análisis de subsidiariedad es flexible dada esa situación de vulnerabilidad y no es exigible para este grupo de ciudadanos que sigan el curso ordinario del proceso contencioso**administrativo, especialmente cuando las víctimas ya han trasegado el camino ante las entidades públicas y han presentado los recursos que ante esas mismas autoridades deben agotar, por ello, cuando el ejercicio de los derechos de los que son titulares las víctimas dependen de la inscripción en el RUV, la tutela resulta ser el instrumento eficaz para salvaguardar sus derechos”* [[8]](#footnote-8).

Tomando como referencia lo anterior no existe impedimento para resolver la controversia de fondo.

6. De conformidad con las pruebas atrás resumidas, la UARIV decidió no reconocer al grupo familiar de la accionante como víctima de los hechos de homicidio y desplazamiento desaparición forzado, con sustento en que no surgieron indicios relativos a que esas conductas fueran ocasionadas marco del conflicto armado, ni existe evidencia al respecto, al contrario la Fiscalía General de la Nación aún no ha podido establecer la autoría de esos crímenes.

7. Para la Sala esa decisión vulnera el derecho al debido proceso de la demandante por las siguientes razones:

En relación con la declaración sobre los hechos que generaron los hechos victimizantes, la Corte Constitucional, de manera reiterada, se ha referido a la importancia de darle plena aplicación al principio de favorabilidad y la presunción de buena fe y a la obligación por parte de las autoridades de desvirtuar las manifestaciones que hace el interesado. También ha hecho claridad sobre la inversión de la carga de la prueba a favor de quien solicita su inscripción en el RUV. Así en el precedente que viene siendo citado se dijo:

*“5.13. En la sentencia T-163 de 2017 se analizó un caso de desplazamiento forzoso en el que la UARIV negó la inscripción en el RUV porque “las evidencias aportadas por la accionante no eran conducentes para probar que las conductas denunciadas se hubieran presentado con ocasión del conflicto armado”, como tampoco había certeza de la ocurrencia del hecho victimizante. Allí la Corte consideró que “hizo una lectura de la expresión con ocasión del conflicto armado interno desde una perspectiva estrecha o restrictiva”…*

*6.4. En primer lugar, en la jurisprudencia constitucional se ha reiterado la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima que solicita su inscripción en el RUV, es decir, que no es la víctima quien tiene que demostrar la ocurrencia del hecho y aportar las pruebas para identificar al autor, sino que es la UARIV quien tiene a su cargo demostrar de manera suficiente que el hecho victimizante que declara la víctima no ocurrió o definitivamente no tiene una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno. El cumplimiento de este deber se encuentra además en armonía con el principio de buena fe que le da credibilidad a la declaración coherente de la víctima.”*

Las anteriores reglas jurisprudenciales fueron desconocidas en este caso, como quiera que de las pruebas incorporadas se deduce que frente a la declaración de la actora, la demandada se limitó a señalar que de ella no surgen indicios para establecer que las conductas denunciadas tuvieran relación con el conflicto armado, ni se allegaron otras evidencias sobre el particular, cuando, como se vio, la cuestión no puede ser definida con tal ligereza, pues para desvirtuar la versión de la actora, la cual goza de presunción de buena fe, la entidad estaba en la obligación de acreditar que su dicho faltaba a la verdad; deber que se vuelve aún más riguroso si se toma como referencia la inversión de la carga de la prueba a favor de la declarante y la dificultad probatoria que tienen las víctimas para demostrar las circunstancias fácticas que denuncian, máxime cuando está de por medio un desplazamiento forzado situación que constituye un obstáculo, aún mayor, en esa labor probatoria, al estar distante del lugar de los hechos y sin posibilidad de retornar allí. Sin embargo, a ello no procedió ya que en realidad ninguna prueba se exhibió para determinar, con la suficiente eficacia, que esas conductas no tuvieron lugar.

8. En consecuencia, la entidad accionada definió el asunto al margen de los principios que rigen la cuestión y por tanto lesionó el derecho al debido proceso de la accionante.

9. En estas condiciones el fallo será confirmado aunque el mandato impuesto será modificado para en su lugar dejar sin efecto la Resolución No. 201900827 del 1º de marzo de 2019 y ordenar al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV, quien resolvió en segunda instancia, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta providencia, realizar una nueva evaluación de las condiciones reales de los hechos denunciados por la demandante, dando aplicación a los principios citados en esta providencia y de verificar que las conductas allí referidas efectivamente se produjeron, proceda a la inscripción respectiva, en un término igual.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia local, el 17 de junio último, en la acción de tutela que instauró la señora Alba Inés Hernández Perdomo contra la UARIV, a la que fueron vinculados la Directora de Registro y Gestión de la Información y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa misma entidad, **MODIFICANDO** el ordinal segundo en el sentido de dejar sin efecto la Resolución No. 201900827 del 1º de marzo de 2019, proferida por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV, a quien se ordena que dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta providencia, realice una nueva evaluación de las condiciones reales de los hechos denunciados por la demandante, de conformidad con los principio de buena fe, favorabilidad e inversión de la carga de la prueba, y de verificar que las conductas allí señaladas efectivamente se produjeron, proceda a la inscripción respectiva, en un término igual.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

1. Decreto 1084 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, sentencia T-991 de 2012, MP María Victoria Calle Correa. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2018, MP. Cristina Pardo Schlesinger. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia T-171 de 2019, M.P.: Dra. Cristina Pardo Schlesinger [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 20 y 21 [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 22 a 24 [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 25 a 27 [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver sentencia que viene siendo citada [↑](#footnote-ref-8)