

Sentencia T-423/20

Expediente: T-7.785.577

Acción de tutela interpuesta por X.Y.Z en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas —UARIV—.

Magistrado ponente (e):
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Bogotá D. C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Javier Moreno Ortíz (e) y Richard S. Ramírez Grisales (e), quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.9 de la Constitución Política y los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos dentro del proceso de tutela de la referencia¹.

Aclaración previa

Con fundamento en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional), dado que el asunto de la referencia involucra temas sensibles relacionados con la intimidación y la seguridad del accionante, esta Sala de Revisión emitirá dos copias de la sentencia, con la diferencia de que en aquella que publique la Corte Constitucional se utilizará una sigla en reemplazo de su nombre y algunas modificaciones relacionadas con su lugar de residencia.

I. ANTECEDENTES

1. **Síntesis del caso.** El 9 de septiembre de 2019, X.Y.Z interpuso acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV). En su escrito de tutela, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso

¹ La Sala de Selección de Tutelas Número Dos, mediante auto del 14 de febrero de 2020, seleccionó para revisión la Sentencia del 31 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que modificó lo resuelto en la Sentencia del 19 de septiembre de 2019, dictada por el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín. Por reparto, el estudio del caso correspondió al despacho del entonces magistrado Carlos Bernal Pulido.

administrativo, derecho de petición, dignidad humana y “*la buena fe, el reconocimiento como persona víctima del conflicto armado y al mínimo vital*”. Adujo que la entidad accionada vulneró los derechos antes señalados al negar su inclusión en el Registro Único de Víctimas (en adelante, RUV) y al “*no reconocer el hecho victimizante de desplazamiento forzado intraurbano*”².

Hechos

2. X.Y.Z, de 83 años³, manifestó que es “*víctima del conflicto armado colombiano*”⁴ debido a que fue amenazado de muerte por parte de un grupo de hombres armados para que abandonara su propiedad, ubicada en Medellín, Antioquia.

3. ***Solicitud ante la UARIV.*** El 2 de noviembre de 2017, X.Y.Z rindió declaración ante la Personería de Medellín, Antioquia, por los “*hechos victimizantes de Desplazamiento Forzado, Despojo – Amenaza, ocurridos el 30 de octubre de 2017 en el municipio de Medellín*”⁵. En su escrito de tutela, el accionante señaló que el 28 de octubre de 2017 fue amenazado de muerte por “*varios hombres pertenecientes a un grupo armado denominado Odín San Pablo*”, quienes lo obligaron a abandonar su vivienda⁶.

4. Ese mismo día, la UARIV recibió la anterior declaración para que, “*de acuerdo a los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, y al procedimiento de registro contenido en el Libro II Título II Capítulo III del Decreto 1084 de 2015, se le [inscribiera] en el Registro Único de Víctimas - RUV*”⁷.

5. Mediante Resolución No. 2017-140760 del 7 de noviembre de 2017, la UARIV resolvió “*NO INCLUIR a [X.Y.Z] [...] en el Registro Único de Víctimas (RUV) y NO RECONOCER los hechos victimizantes [de] amenaza y desplazamiento forzado*”. A juicio de la UARIV, “*no exist[ían] elementos suficientes para determinar que [X.Y.Z] ni los miembros de su hogar hayan sido víctimas de amenaza, desplazamiento forzado y abandono de bienes [inmuebles] en el marco del conflicto armado interno colombiano, por lo cual resulta[ba] imposible enmarcar dicha victimización en lo que el Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 define como ‘Víctima’*”⁸.

6. El 26 de diciembre de 2017, una vez fue notificado del contenido de dicho acto administrativo, dentro del término legal, X.Y.Z interpuso “*recurso de reposición y en subsidio de apelación [en contra de] la Resolución No. 2017-140760 del 7 de noviembre de 2017 expedida por la UARIV*”⁹. A juicio del accionante, la UARIV no analizó las circunstancias de tiempo, modo y lugar

² Cdno. 1, fl. 1.

³ Cdno. 1, fl. 25.

⁴ Cdno. 1, fl. 2.

⁵ Cdno. 1, fl. 23.

⁶ Cdno. 1, fl. 2.

⁷ Cdno. 1, fl. 33.

⁸ Cdno. 1, fls. 32 – 33.

⁹ Cdno. 1, fl. 3.

“para ser incluido en el registro de víctimas por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento”¹⁰.

7. Mediante la Resolución No. 2017-140760R del 1 de febrero de 2018, la UARIV resolvió el recurso de reposición, en el sentido de “*CONFIRMAR la decisión proferida mediante la Resolución No. 2017-140760 del 7 de noviembre de 2017*”. Para la entidad accionada, en el caso concreto, “*no fue posible determinar que el hecho victimizante sufrido por el recurrente, [guardara] relación con violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias ocurridas dentro del marco del conflicto armado*”¹¹. Por lo tanto, concluyó que “*no es viable jurídicamente efectuar la inscripción de la (sic) solicitante en el Registro Único de Víctimas ni de su grupo familiar, ni del reconocimiento del hecho victimizante de Amenaza y Desplazamiento Forzado y despojo forzado de bienes muebles*”, porque el peticionario no cumplía “*con los parámetros establecidos dentro del marco legal del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011*”¹².

8. Mediante Resolución No. 20189196 del 15 de marzo de 2018, notificada el 3 de septiembre de 2018, la UARIV resolvió el recurso de apelación. Por medio de este acto administrativo confirmó la decisión adoptada en la Resolución No. 2017-140760 del 7 de noviembre de 2017, por lo que negó la inclusión de X.Y.Z en el RUV “*por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado/amenaza*”. La entidad concluyó que “*los documentos aportadas (sic) por la peticionaria (sic) no permiten dar cuenta que el hecho ocurrió con ocasión al conflicto armado, por la (sic) cual no se cumple con lo preceptuado en la Ley 1448 de 2011*”¹³.

9. **Denuncia penal.** El 1 de noviembre de 2017, de forma alterna al trámite adelantado ante la UARIV, el accionante formuló denuncia penal por los hechos victimizantes señalados. En su relato, afirmó que había sido amenazado por parte “*del señor Robinson Blandón, alias ‘El Calvo’ y cinco sujetos más*”, quienes lo obligaron a abandonar su vivienda. Dicha denuncia fue asignada a la Fiscalía 53 de la Unidad de Delitos contra la Libertad y la Dignidad Humana por el delito de constreñimiento ilegal y, de forma posterior, a la Fiscalía 47 Especializada – Gaula Urbano Medellín.

10. El 6 de abril de 2018, el accionante formuló una nueva denuncia penal por los mismos hechos. No obstante, agregó que “*Robinson Blandón hurtó todas [sus] pertenencias (...) y está viviendo en uno de [sus] ranchos desde el mes de diciembre*”. La Fiscalía 022 de Medellín consideró procedente adelantar la investigación de los hechos relatados por el denunciante en un mismo proceso. Por tal motivo, ordenó “*remitir la carpeta a la Fiscalía 47 Especializada del Gaula Urbano Medellín, para sea (sic) anexada a la*

¹⁰ Recurso de reposición y en subsidio de apelación, suscrito por el accionante el 26 de diciembre de 2017.

¹¹ Cdo. 1, fl. 36.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cdo. 1, fls. 37 – 38.

indagación 050016000206201754145, puesto que esta se inició primero por DENUNCIA instaurada el 1 de noviembre de 2017”¹⁴.

11. **Situación socioeconómica del accionante.** X.Y.Z es adulto mayor. Registra un puntaje de 28,83 en la base de datos del Sisbén¹⁵. Según afirmó en su escrito de tutela, padece “afecciones de salud que requieren cuidados especiales”. Asimismo, señaló que “no [tiene] ningún medio económico que [le] permita vivir con dignidad, ni pensión, ni otros bienes, ni [tampoco] ningún familiar [que] se pueda hacer cargo de [él] de manera permanente”¹⁶. Por último, aseveró que “no tiene un lugar estable donde estar” y que a pesar de la imposibilidad para habitar su vivienda debido al desplazamiento forzado del que fue víctima, “el impuesto predial sigue llegando a [su] nombre”. Por tal razón, acudió a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas o Abandonadas con el propósito de “solicitar el registro de [su] predio en el Registro Nacional de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”¹⁷.

12. **Solicitud de tutela.** El 9 de septiembre de 2019, X.Y.Z solicitó que se ordenara a la UARIV: (i) que lo reconociera como víctima y que, en consecuencia, lo incluyera en el Registro Único de Víctimas “por el hecho victimizante de despojo o desplazamiento forzado intraurbano”; (ii) que una vez inscrito, la UARIV “[hiciera] efectivas todas las medidas de reparación y demás prestaciones asistenciales y económicas [para las] víctima[s] del conflicto armado”; (iii) que remitiera la resolución de inclusión por desplazamiento a la Unidad de Restitución de Tierras “para lo de su competencia”¹⁸.

13. **Respuesta de la entidad accionada.** En escrito de 16 de septiembre de 2019, el Representante Judicial de la UARIV solicitó que se negaran las pretensiones de X.Y.Z porque, a su juicio, se han realizado “todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales”. Asimismo, afirmó que en el presente caso se había presentado el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto “los elementos y las pruebas aportadas (...) ponen en evidencia la debida diligencia de la Unidad para las Víctimas en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados”¹⁹. Como pruebas, la UARIV anexó las resoluciones del 7 de noviembre de 2017 y del 1 de febrero y 15 de marzo de 2018²⁰.

14. **Sentencia de tutela de primera instancia.** El 19 de septiembre de 2019, el Juez Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín declaró improcedente la acción de tutela. Concluyó que el accionante no satisfizo el requisito de subsidiariedad por cuanto disponía del medio de control de nulidad

¹⁴ Cdno. 1, fl. 22.

¹⁵ Consulta plataforma https://wssisbenconsulta.sisben.gov.co/dnp_sisbenconsulta/dnp_sisben_consulta.aspx.

¹⁶ Cdno. 1, fl. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cdno. 1, fl. 1. Además, solicitó (i) prevenir a la UARIV “para que em ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito a la interposición y posterior concesión de esta tutela”.

¹⁹ Cdno. 1, fl. 30.

²⁰ Cdno. 1, fls. 31 – 38.

y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, consideró que a partir de las pruebas aportadas en el expediente no era posible acreditar “*la existencia de un perjuicio irremediable para el actor*” que hiciera necesario un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional²¹.

15. **Impugnación.** El 26 de septiembre de 2019, X.Y.Z impugnó la sentencia de primera instancia. En su escrito, el accionante indicó que dicha decisión no tuvo en cuenta que, para su caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ya caducó, debido a que “*la última resolución emitida por la UARIV se notificó el 15 de marzo de 2018, es decir, hace 18 meses*” y, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 2, literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la oportunidad para interponer dicho mecanismo judicial “*es de 4 meses contados a partir de la fecha de notificación del acto administrativo que se pretenda controvertir*”²². Asimismo, argumentó que por medio de la sentencia T-333 de 2019, “*la Corte prohibió a la UARIV negarse a registrar a una persona desplazada en el RUV cuando se advierta que su desplazamiento no se ocasionó con ocasión (sic) del conflicto armado*”²³.

16. Por último, señaló que debido a su condición económica precaria, estaba viviendo “*en un hogar de paso, sin percibir algún recurso que [le] permitiera vivir con dignidad y sin poder volver a [su] vivienda por amenazas contra [su] vida e integridad*”. Por tal motivo, solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se tutelaran sus derechos fundamentales “*al reconocimiento como víctima de desplazamiento forzado, los principios de buena fe y de favorabilidad, el derecho fundamental de petición, la dignidad humana y el mínimo vital*”²⁴.

17. **Sentencia de tutela de segunda instancia.** El 31 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió “*modificar la Sentencia del 19 de septiembre de 2019*”, proferida por el juez de primera instancia. En su lugar, negó la acción de tutela interpuesta por X.Y.Z. A juicio del Tribunal, la entidad accionada no vulneró los derechos fundamentales del accionante, porque “*no [existían] pruebas que [permitieran] determinar que el desplazamiento del que fue víctima el accionante haya sido generado con motivo del conflicto armado*”²⁵. En consecuencia, concluyó que la UARIV tuvo en cuenta en los actos administrativos cuestionados “*el escaso material probatorio que se aportó al expediente administrativo*” y, por lo tanto, sus desiciones “*no fueron arbitrarias o sin fundamento*”²⁶.

18. **Actuaciones en sede de revisión.** Mediante el auto de 3 de agosto de 2020, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas, con el fin de

²¹ Cdno. 1, fl. 44.

²² Cdno. 1, fl. 52.

²³ Cdno. 1, fl. 55.

²⁴ Cdno. 1, fl. 59.

²⁵ Cdno. 1, fl. 71.

²⁶ *Ibidem*.

aclarar: (i) la situación socioeconómica actual del accionante²⁷; (ii) las razones por las cuales tardó en interponer la acción de tutela²⁸; (iii) su calidad de propietario del bien inmueble del que alega haber sido desplazado²⁹; (iv) los diferentes trámites que realizó para proteger su bien inmueble³⁰; (v) el estado actual de las denuncias penales presentadas por el accionante³¹ y, por último, (vi) los detalles del trámite administrativo ante la UARIV³².

19. **Respuestas al auto de pruebas.** Vencido el término probatorio, por medio del correo electrónico de la Secretaría General, se recibieron los siguientes informes de: (i) X.Y.Z; (ii) Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín; (iii) Defensoría del Pueblo – Regional Antioquia; (iv) Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Alzate” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; (v) Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y (vi) Alcaldía de Medellín. En la siguiente tabla se resumen los aspectos principales de los escritos remitidos al despacho del magistrado sustanciador:

Intervinientes		Respuestas en sede de revisión
Respuesta de X.Y.Z³³.		Afirmó que en la actualidad está alojado “ <i>en un hogar de paso</i> ”, ya que “ <i>no pued[e] regresar a [su] vivienda ni al</i>

²⁷ El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó al accionante que remitiera un informe en el que describiera de forma precisa “(i) su lugar actual de residencia, (ii) cuál es su fuente de ingresos, si realiza alguna actividad económica o si alguien se encarga de proveerle los medios para su subsistencia, (iii) quiénes conforman su núcleo familiar y qué actividades desarrollan y (iv) las razones por las cuales tardó en radicar la acción de tutela aproximadamente un año y cinco meses después de que la UARIV le notificó la Resolución No. 20189196 del 15 de marzo de 2018. Asimismo, deberá remitir, dentro del mismo término, (i) los documentos pertinentes que acrediten su calidad de propietario del bien inmueble y (ii) copia de la petición que presentó ante la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas o Abandonadas para solicitar el registro de su predio en el Registro Nacional de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, con su respectiva respuesta y (iii) copia de la petición que presentó ante la Alcaldía de Medellín con el fin de solicitar la aplicación de los mecanismos de alivio para el pago del impuesto predial unificado, con su respectiva respuesta”.

²⁸ El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó al Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia que informara si el accionante “presentó alguna petición con el fin de solicitar el registro de su predio en el Registro Nacional de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. En caso afirmativo, deberá remitir copia de la solicitud y de la respuesta correspondiente”.

²⁹ El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín que informara si el accionante “tiene bienes inmuebles a su nombre, y de ser así, remita la información relevante de cada bien (ubicación, valor, etc.), y los documentos de soporte correspondientes”.

³⁰ El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó a la Alcaldía de Medellín que informara “si el accionante presentó alguna petición con el fin de solicitar que se le concedieran los mecanismos de alivio para el pago del impuesto predial unificado del predio ubicado en la Carrera 24F No. 92D – 91, o de cualquier otro bien del que sea propietario. En caso afirmativo, deberá remitir copia de la solicitud y de la respuesta correspondiente”. Asimismo, solicitó a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas o Abandonadas que informara si el accionante “presentó alguna petición con el fin de solicitar el registro de su predio en el Registro Nacional de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. En caso afirmativo, deberá remitir copia de la solicitud y de la respuesta correspondiente”.

³¹ El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó a la Fiscalía Seccional de Medellín – Antioquia, que informara “(i) sobre los avances y actuaciones desarrolladas dentro de la indagación con número de radicado 050016000206201754145, en la que el denunciante es el ciudadano [X.Y.Z], y (ii) si los hechos por él denunciados están relacionados con las actuaciones del “grupo armado” denominado “Odín San Pablo”.

³² El magistrado sustanciador, por medio de la Secretaría General, solicitó a UARIV que remitiera “copia del expediente administrativo de [X.Y.Z]”.

³³ Escrito del 7 de octubre de 2019. Cdno. de revisión, fls. 35 a 60.

	<p><i>barrio del que fue desplazado por las amenazas que [ha] recibido por haber denunciado”³⁴.</i></p> <p>Indicó que en la actualidad no cuenta con ninguna fuente de ingresos porque “<i>no desarroll[a] actividad económica alguna</i>” y, aunque mantiene contacto con tres de sus nueve hijos, “<i>ninguno de ellos [le] proporciona ayuda económica</i>”.</p> <p>Informó que ha recibido el acompañamiento de la Personería de Medellín y de la Universidad de Antioquia en “<i>todas las actuaciones que [ha] realizado para acceder a los mecanismos de justicia dispuestos para las víctimas</i>”. Esto, por cuanto “<i>no [cuenta] con los conocimientos [ni] recursos económicos</i>” para ello³⁵.</p> <p>Aclaró que antes del desplazamiento vivía en una casa de su propiedad y, al mismo tiempo, mantenía la posesión de una vivienda ubicada en el mismo sector. Agregó que el grupo que lo desplazó “<i>se apropió de [su] vivienda (...) hasta que fue capturado alias Tigre</i>”. Desde entonces, otra persona reside en esa vivienda cuidando que no vayan a apoderarse de ella nuevamente. Asimismo, indicó que le transfirió el otro bien de su propiedad a un tercero, ya que “<i>debido a las amenazas en [su] contra no [pudo] volver al sector</i>”.</p> <p>Aportó (i) certificado de tradición y libertad y escritura pública de compraventa del bien inmueble de su propiedad; (ii) contrato privado de transferencia de posesión de dicho predio; (iii) copia digital de la solicitud presentada ante la Unidad de Restitución de Tierras en la que solicitó el registro de los dos bienes de su propiedad en el Registro Nacional de Tierras Despojadas y Abandonadas, y la respectiva respuesta; y (iv) la solicitud que presentó ante la Alcaldía de Medellín para ser beneficiario de los mecanismos de alivio para el pago del impuesto predial de los dos bienes de su propiedad.</p>
<p>Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín³⁶.</p>	<p>Informó que a nombre de X.Y.Z “<i>figura el inmueble con Folio de Matrícula Inmobiliaria N° [A.B.C]</i>”.</p> <p>Advirtió que “<i>no se pudo verificar el número de cédula, ya que cuando se registró no se llevó la identificación. Además la O.R.I.P. actualmente se encuentra cerrada, mediante Resolución 06370 del 10 de agosto de 2020 emanada de la Superintendencia de Notariado y Registro, por lo que nos es posible imprimir el certificado de</i></p>

³⁴ Escrito del 18 de agosto, pág. 1.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Correo electrónico remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 14 de agosto de 2020.

	<i>libertad del inmueble, ni revisar la escritura en mención que se encuentra en nuestro archivo, para verificar el número de cédula de [X.Y.Z]”.</i>
Defensoría del Pueblo Regional Antioquia ³⁷ .	Informó que “no se encontró registro de asesorías, solicitudes o quejas de hechos concerniente a [X.Y.Z] (...)”. Asimismo, señaló que “no se encontró información específica a grupos armados denominado (sic) ‘Odin San Pablo’” ³⁸ .
	Anexó cinco informes del Sistema de Alertas Tempranas en los que se advierte sobre riesgos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en diferentes comunas de la ciudad de Medellín ³⁹ .
Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Alzate” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia ⁴⁰ .	Indicó que X.Y.Z “asistió por primera vez a las instalaciones del Consultorio el 9 de noviembre de 2018” para solicitar “asesoría jurídica respecto de la negativa de la [UARIV] para incluirlo en el Registro Único de Víctimas”. Agregó que desde el 13 de noviembre de 2018, “[X.Y.Z]0 es usuario del Consultorio en el caso Nro. [123]” ⁴¹ .
	Enumeró las actuaciones que el Consultorio Jurídico ha adelantado en nombre de X.Y.Z, de forma previa a la acción de tutela, así: (i) derecho de petición dirigido a la Fiscalía General de la Nación, Seccional Medellín, en el que se solicitó “información respecto de la denuncia instaurada por [X.Y.Z] (...)” ⁴² ; (ii) derecho de petición dirigido a la Alcaldía de Medellín, en el que se solicitó su inclusión “en el Programa Colombia Mayor o en alguno de los programas ofrecidos por parte de la Alcaldía Municipal como los Centros de Bienestar del Adulto Mayor”; (iii) solicitud ante la Alcaldía de Medellín de que fuera inscrito en el “Programa de Víctimas del Conflicto Armado como desplazado intraurbano”.
	Se indicó que, de forma posterior, “procedió a presentar la acción de tutela pretendiendo la protección del derecho fundamental jurisprudencial constitucional de la

³⁷ Escrito del 19 de agosto de 2020.

³⁸ Escrito del 19 de agosto de 2019, pág. 1.

³⁹ **Anexo 1:** Informe de riesgos N° 0.80 15/011/20002, Comuna 3 nororiental Barrio La Cruz, asentamiento la Honda y Bello Oriente; **Anexo 2:** Informe de riesgo Nro.086, 26/11/2002, Comuna 2 nororiental, Barrio Villa del Socorro, Santa Cruz y la Rosa; **Anexo 3:** Informe de Riesgo 051-04, 18/06/2004, Comuna 3 nororiental la cruz, asentamiento la Honda y Bello Oriente; **anexo 4:** Informe de riesgo nro. 016-10, 29-09-2010, Barrio Popular Santa Cruz; **anexo 5:** Alerta Temprana Nro.032-2020, 17/07/2020, comunas 7,10,12,13,15 y 16 de Medellín.

⁴⁰ Escrito del 18 de agosto de 2020, suscrito por Águeda Torres Marín, Jefe del Departamento de Prácticas y Consultorio Jurídico “Guillermo Peña Alzate” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 2.

⁴² *Ídem*. El derecho de petición fue radicado el 23 de mayo de 2019.

	<i>inclusión en el registro único de víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado”⁴³.</i>
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas⁴⁴	<p>Informó que [X.Y.Z] <i>“no ha presentado petición o solicitud directamente ante esta Unidad, en relación con la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”.</i></p> <p>Sin embargo, precisó que, de acuerdo con los procedimientos internos, la Unidad de Restitución de Tierras ha estudiado con detenimiento el caso de [X.Y.Z] y logró establecer que <i>“la zona geográfica en la cual se ubican los inmuebles presuntamente abandonados (...) no ha sido intervenida por la Unidad (...) a través del proceso de microfocalización establecido por el Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016”⁴⁵, porque “actualmente existe un nivel de riesgo en materia de orden público, que dificulta la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras en ese territorio, cuya validación es de resorte de la Policía Nacional y que se basa en la evaluación de 17 variables”⁴⁶.</i></p>
	<p>Indicó que la Unidad <i>“ha venido gestionando ante la instancia del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras los conceptos de seguridad requeridas para llevar a cabo una intervención en la zona urbana donde se ubican los predios pretendidos por el señor [X.Y.Z], así por su parte no se haya presentado solicitud formal de restitución de tierras”.</i></p>
	<p>Anexó (i) traslado del formulario de la UARIV; (ii) búsqueda en bases de datos respecto a peticiones que hubiera realizado [X.Y.Z] ante la UAEGRTD; (iii) respuesta de diagnóstico de seguridad solicitada por la UAEGRTD; (iv) acta de contacto telefónico con [X.Y.Z]; (v) oficio informativo enviado al accionante; (vi) Circular SDG 00001 de 2017 y (vii) procedimiento RT-RG-PR-9.</p>

⁴³ Ibídem, pág. 3.

⁴⁴ Escrito del 18 de agosto de 2020, suscrito por Mónica Rodríguez Benavides, Directora Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

⁴⁵ Ibídem, pág. 4. Indicó que como consecuencia de la solicitud de inscripción en el RUV, presentada por [X.Y.Z], la UARIV *“remitió el formulario que había suscrito el usuario para verificar si hay lugar o no a iniciar la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras a cargo de la Unidad de Restitución”.*

⁴⁶ 1) Homicidios contra personas vinculadas al proceso de restitución de tierras. 2) Secuestros y atentados contra personas vinculadas al proceso de restitución de tierras. 3) Amenazas contra personas vinculadas y autoridades delegadas en atención al proceso. 4) Hechos de violencia contra funcionarios de la Fuerza Pública y autoridades delegadas en atención al proceso. 5) Alertas tempranas sobre el proceso de restitución de tierras. 6) Desplazamiento Forzado. 7) Accidentes con Minas Antipersonal. 8) Zonas con Minas Antipersonal. 9) Acciones de GAO-r. 10) Acciones del ELN. 11) Acciones de GAO. 12) Zonas con cultivos ilícitos. 13) Presencia de GAO-r. 14) Presencia del ELN. 15) Presencia de GAO. 16) Presencia de GDO – GDCO. 17) Explotación ilícita de yacimientos mineros.

<p>Alcaldía de Medellín⁴⁷</p>	<p>Informó que el 9 de agosto de 2018, el Equipo de Atención y Reparación a Víctimas de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos rechazó por improcedente la solicitud presentada por [X.Y.Z] el 25 de mayo de 2018, con el fin de que se le aplicara el mecanismo de alivio tributario para la población desplazada.</p> <p>Esto, por cuanto el solicitante no cumplió con los requisitos exigidos por el artículo 271 del Acuerdo 066 de 2017. En tal sentido, señaló que <i>“luego de un estudio exhaustivo de la petición del contribuyente, y de verificar el no cumplimiento de los requisitos (...), se profiere la resolución SH18-540, mediante la cual se niega la solicitud de no causación de impuestos, tasas y contribuciones relacionadas con el inmueble de propiedad del peticionario”</i>⁴⁸.</p>
<p>Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁴⁹</p>	<p>Indicó que la UARIV, mediante la Resolución No. 2017-140760, resolvió <i>“NO INCLUIR en el Registro Único de Víctimas [X.Y.Z] por el hecho victimizante de desplazamiento forzado al determinar que obedecía a delincuencia común”</i>. Al respecto, informó que <i>“los hechos no tienen relación con el conflicto armado y adicional no se niega por impetrarlo uno u otro autor, sino que por las condiciones de los hechos responde a un tema personal, frente a un negocio de un inmueble”</i>⁵⁰.</p> <p>En el mismo sentido, relató que, mediante la Resolución No. 20189196 del 15 de marzo de 2018, que resolvió el recurso de apelación, se analizó el contexto de los hechos y <i>“se determinó que de acuerdo con el relato que hizo el mismo tutelante, se concluye que los hechos no tienen relación con el conflicto armado”</i>. Esto, por cuanto al analizar el expediente administrativo del solicitante, se pudo observar que <i>“realizó una compraventa de un inmueble por \$15.000.000, con la fórmula de pago de \$6.000.000 a la firma del contrato y el resto a cuotas. Posteriormente, aparecieron una señora y 6 hombres que aparentemente le indican que el saldo de la venta ya no se la pagarán a [X.Y.Z]o, sino a ellos y le piden los papeles de la casa. Adicional, el accionante afirma que él abandona la casa, pero en toda la denuncia ni en la</i></p>

⁴⁷ Escrito del 14 de agosto de 2020, suscrito por Kevin Alejandro Giraldo Camacho, apoderado del municipio de Medellín.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 3. La Alcaldía de Medellín anexó (i) petición presentada por el accionante, con la respuesta correspondiente; (ii) solicitud a la Unidad de Víctimas; (iii) respuesta de la Unidad de Víctimas y (iv) Resolución SH18-540.

⁴⁹ Escrito del 4 de septiembre de 2020, suscrito por Vladimir Martín Ramos, representante judicial de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 7.

	<p><i>declaración afirma que lo coaccionaron para que abandora el inmueble”⁵¹.</i></p> <p><i>Por lo tanto, solicitó negar el amparo solicitado por cuanto “carece de fundamento determinar que en el presente asunto se vulneraron los derechos fundamentales del tutelante, al negar el registro único de víctima, en la medida que las resoluciones se fundamentan elementos de contexto objetivo que no generan duda, frente a que los hechos no tienen relación con el conflicto armado ni que lo perpetraron grupos desmovilizados”⁵².</i></p> <p><i>Por último, aportó copia del expediente administrativo de [X.Y.Z]</i></p>
<p>Fiscalía General de la Nación – Fiscalía Especializada, Dirección Seccional Medellín⁵³ 43 de</p>	<p><i>Informó que [X.Y.Z] “se encuentra vinculado como víctima [dos procesos penales]”⁵⁴. Al respecto, señaló que “el pasado 30 de octubre del año anterior se legalizó la captura, imputó, solicitó medida intramural a 8 ciudadanos por delitos como concierto para delinquir agravado, desplazamiento forzado entre otros, dado las situaciones de flagrancia”⁵⁵.</i></p> <p><i>Asimismo, indicó que “de los 8 ciudadanos, 7 de ellos realizaron preacuerdo, y el Juzgado 5 especializado el 12 de marzo de este año condenó a 5, dado que dos de ellos solicitaron aplazar la audiencia para (sic) el artículo 477 en razón a que los elementos requeridos para esta diligencia no estaban en ese momento disponibles para ser presentados”. Afirmó que, por causa de la pandemia, “no ha sido posible la realización de la audiencia del artículo 447 para dos procesados”.</i></p> <p><i>Asimismo, señaló que “las personas capturadas efectivamente se les imputó la participación en un combo delincuencia que opera en los barrios carambolas, carpintero, la esperanza, San José de la Cima, mismos que rinden cuentas a la GDCO SAN PABLO”.</i></p> <p><i>Por último, informó que “dentro del proceso de la referencia, se tiene a [X.Y.Z] bajo la figura de protección</i></p>

⁵¹ *Ibidem*, pág. 9.

⁵² *Ibidem*, págs. 11 – 12.

⁵³ Correo electrónico remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 4 de septiembre de 2020.

⁵⁴ La denuncia con radicado No. 050016000206201754145 se inactivó por conexidad procesal con la denuncia No. 050016000206201826006.

⁵⁵ *Ibidem*.

<i>a víctimas y testigos, programa de la Fiscalía general (sic) de la Nación”⁵⁶.</i>

II. CONSIDERACIONES

Problema jurídico y metodología de la decisión

20. **Problema jurídico.** A la Sala Primera de Revisión le corresponde examinar, en primer lugar, si en este caso la acción de tutela es procedente. De ser así, deberá determinarse si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– vulneró el derecho al debido proceso administrativo de [X.Y.Z] por no haberlo incluido en el Registro Único de Víctimas –RUV–, con el argumento de que el hecho victimizante no ocurrió en el marco del conflicto armado interno, según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

21. **Metodología de la decisión.** Para resolver el problema jurídico, la Sala Primera de Revisión: (i) se referirá a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la UARIV en materia de solicitudes de inclusión en el RUV; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre el alcance del derecho al debido proceso de las víctimas respecto del deber de motivación de los actos administrativos que resuelven solicitudes de inscripción en el RUV y (iii) resolverá el problema jurídico sustancial del caso.

Procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas

22. Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 son requisitos para la procedencia o estudio de fondo de una acción de tutela: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) una defensa oportuna (inmediatez) y (iii) un ejercicio subsidiario de los medios judiciales y administrativos disponibles en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, le corresponde a la Sala valorar la acreditación de estos requisitos y, en caso de que se superen, definir y resolver los problemas jurídicos sustanciales que deriven del caso.

23. **Legitimación en la causa.** En el presente caso se satisface este requisito por *activa*. [X.Y.Z] interpuso la acción de tutela a nombre propio para procurar la protección de sus derechos fundamentales⁵⁷. De igual forma, la Sala encuentra satisfecho este requisito por *pasiva*. La acción de tutela se dirigió en contra de la UARIV, entidad pública que presuntamente habría vulnerado los derechos fundamentales alegados por el tutelante.

24. **Inmediatez.** La Sala encuentra probado que entre la fecha en la que la UARIV le notificó al accionante la resolución que resolvió el recurso de apelación que interpuso –3 de septiembre de 2018– y la fecha de presentación

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cuaderno de revisión, folios 79 – 81.

de la acción de tutela, esto es, el 9 de septiembre de 2019, transcurrió un lapso de aproximadamente un año⁵⁸. Por tanto, *prima facie*, la acción de tutela no superaría el requisito de inmediatez⁵⁹.

25. No obstante, en atención a las circunstancias particulares del caso, es desproporcionado analizar con tal rigor el cumplimiento de dicho requisito. Esto, por dos razones. La primera, [X.Y.Z] es un sujeto de especial protección constitucional: (i) es adulto mayor (tiene 83 años); (ii) tiene un puntaje en el Sisbén que *prima facie* permite considerar que se encuentra en una situación de debilidad en términos socioeconómicos⁶⁰; (iii) está afiliado al régimen subsidiado en salud⁶¹; (iv) en la actualidad, está alojado en un hogar de la Alcaldía de Medellín, debido a que no tiene una fuente de ingresos que le permita garantizar sus necesidades básicas⁶²; y (v) de acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía, actualmente está vinculado al programa de protección a víctimas y testigos, como consecuencia de los hechos victimizantes de desplazamiento forzado que dieron lugar a la solicitud de inclusión en el RUV⁶³. Por tanto, *prima facie* habría que inferir que se trata de una persona que no cuenta con *capacidad de agencia* y, por tanto, su dependencia del Estado es mayor, circunstancia que justifica valorar con mayor cuidado la acreditación del requisito de procedibilidad que se analiza.

26. La segunda, el accionante ha adelantado diferentes actuaciones ante varias autoridades con el propósito de procurar la protección de sus derechos. A saber: (i) informó sobre su situación de manera oportuna a las autoridades correspondientes y presentó diferentes solicitudes en ejercicio del derecho de petición (Fiscalía General de la Nación⁶⁴, Personería de Medellín⁶⁵, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas⁶⁶, Alcaldía de Medellín⁶⁷); y (ii) ante la negativa a sus peticiones, acudió al Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la

⁵⁸ La UARIV confirmó la negativa de inclusión en el RUV por medio de la Resolución N° 20189196 del 15 de marzo de 2018, que fue notificada el 3 de septiembre de 2018. El señor [X.Y.Z] interpuso la acción de tutela el 9 de septiembre de 2019, es decir, 1 año, 5 meses y 20 días después.

⁵⁹ La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en afirmar que la acción de tutela debe presentarse dentro de un término oportuno, justo y razonable. Asimismo, ha indicado que, en algunos casos, 6 meses podría serlo. Ahora bien, en la sentencia SU-439 de 2017 se reiteró el precedente de la sentencia SU-961 de 1999, según el cual el término prudencial de interposición de la tutela implica: “*cierta proximidad y consecuencia de los hechos que se dicen violatorios de derechos fundamentales, pues es claro que la solicitud de amparo pierde su sentido y su razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa la inminencia y necesidad de protección constitucional*”.

⁶⁰ De acuerdo con la consulta realizada en la plataforma digital del Sisbén, el señor [X.Y.Z] tiene un puntaje de 28,83.

⁶¹ Según consulta en el sistema RUAF.

⁶² Cfr. Escrito del 18 de agosto, pág. 1.

⁶³ Cfr. Supra 54.

⁶⁴ Cfr. Cdno. 1, fl. 20. El accionante afirmó que los hechos victimizantes ocurrieron el 28 de octubre de 2017. El 1 de noviembre de 2017, el señor [X.Y.Z] radicó la primera denuncia ante la Fiscalía 53 de la Unidad de delitos contra la libertad y la dignidad humana. De forma posterior, el 29 de enero de 2018, presentó una nueva denuncia.

⁶⁵ Cfr. Cdno. 1, fl. 23. El 2 de noviembre de 2017, el accionante rindió declaración ante la Personería de Medellín, para que se iniciara el trámite correspondiente de inclusión en el RUV.

⁶⁶ Cfr. Acta de Reunión GD-FO-22, del 18 de agosto de 2020. El 21 de diciembre de 2017, el accionante presentó una solicitud de restitución con ID-1040477.

⁶⁷ Cfr. Derecho de petición del 24 de mayo de 2018. El accionante presentó derecho de petición ante el Departamento Administrativo de Planeación y Catastro, con el fin de obtener el alivio fiscal relacionado con los predios de su propiedad. Dicha solicitud fue rechazada.

Universidad de Antioquia en busca de asesoría⁶⁸. Dichas actuaciones evidencian la intención inequívoca de [X.Y.Z] de buscar la garantía de sus derechos fundamentales por medio de diferentes mecanismos, antes de acudir a la acción de tutela. Asimismo, demuestran su esfuerzo por cumplir con sus cargas de diligencia, a pesar de no tener los conocimientos técnicos necesarios, tal y como lo afirmó en el informe que remitió a la Sala y que confirmó el Consultorio Jurídico de la de la Universidad de Antioquia durante el trámite de revisión.

27. En suma, aunque [X.Y.Z] acudió a la acción de tutela después de que transcurrió un año y medio, quedó probado en el expediente que no permaneció inactivo, sino que, por el contrario, acudió durante dicho periodo a diferentes instancias con el fin de buscar la protección de sus derechos. Por lo tanto, dicho término es razonable, justo y proporcionado para el caso concreto, habida cuenta de la especial condición de vulnerabilidad del accionante y de la diligencia con la que actuó de manera previa a la presentación de la acción de tutela⁶⁹.

28. **Subsidiariedad.** La Sala advierte que en el caso concreto concurren circunstancias especiales que justifican la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de los actos administrativos expedidos por la UARIV por medio de los cuales se negó al accionante su inclusión en el RUV. Dichas circunstancias permiten concluir que la acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de subsidiariedad.

29. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la acción de tutela no puede utilizarse para enmendar, sin una justificación razonable, la falta de agotamiento de la vía administrativa⁷⁰. Asimismo, ha sostenido que, como regla general, contra este tipo de decisiones no procede la acción de tutela, salvo que se demuestre: (i) que la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho no es idónea ni eficaz para el caso concreto o (ii) que es necesario evitar un perjuicio irremediable. Esto es así porque *prima facie* el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es idóneo para determinar si una persona tiene o no la condición de víctima del conflicto armado interno y, por tanto, no se satisface el requisito de subsidiariedad. No obstante, la Corte ha insistido en la necesidad de valorar con especial cuidado la exigencia de subsidiariedad cuando se trate de víctimas del conflicto armado y, en especial, de población desplazada, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional⁷¹.

30. De igual forma, este tribunal también ha sostenido que el juez constitucional debe tener en cuenta, en primer término, que no todas las personas desplazadas son víctimas del conflicto armado, y viceversa. Esta

⁶⁸ Cfr. Escrito del 18 de agosto de 2020, pág. 3.

⁶⁹ Sentencias T-328 de 2010, T-860 de 2011, T-246 de 2015 y SU-499 de 2016, entre otras. La definición del término “razonable” que debe mediar entre la fecha de ocurrencia de la presunta afectación de los derechos fundamentales y su cuestionamiento en sede de tutela no ha sido pacífica en la jurisprudencia. Por tal razón, de manera abstracta y previa, este solo puede catalogarse como *prima facie*, debido a que su valoración concreta está sujeta a las circunstancias específicas del caso, a las condiciones del tutelante (en especial a su situación concreta de vulnerabilidad) y a la jurisprudencia constitucional en casos análogos.

⁷⁰ Sentencia T-584 de 2017.

⁷¹ Sentencias T-364 de 2015, T-573 de 2015, T-290 de 2016 y T-417 de 2016, entre otras.

valoración cuidadosa ha estado justificada, entre otras, por la pretensión de garantizar los derechos de personas que, además de tener la calidad de víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011, también están en situación de desplazamiento forzado y, por tanto, sus derechos fundamentales a la salud y al mínimo vital están en alto riesgo, como consecuencia de sus condiciones particulares de vulnerabilidad⁷². En tal sentido, esta valoración de la exigencia de subsidiariedad para casos en los que el accionante es víctima del conflicto armado no implica *per se* que quienes ostenten tal calidad no tengan el deber de acudir a las instancias dispuestas por la ley para el reconocimiento de sus derechos. Esto, sin perjuicio de que, en determinadas circunstancias, exista la necesidad urgente e inminente de salvaguardar un derecho fundamental⁷³.

31. No obstante, el examen de vulnerabilidad no es lo único que determina la eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En escenarios como el presente el juez de tutela debe examinar, además de la vulnerabilidad, la eficacia de los mecanismos de defensa disponibles. Este análisis debe ser sustancial –y no simplemente formal– y debe tener en cuenta que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Para determinar la eficacia del mecanismo ordinario, el juez debe analizar, en primer lugar, el nivel de complejidad jurídico-probatorio de la controversia que se pretende resolver por medio de la acción de tutela y, en segundo lugar, valorar la intensidad de la probable afectación de los derechos fundamentales del accionante. A partir de estos criterios es posible establecer si, en el caso concreto, el mecanismo de control, pese a ser idóneo en abstracto, es ineficaz para proteger tales derechos y, por tanto, resulta desproporcionado exigirle al accionante que acuda, en primer término, a un procedimiento que es dispendioso, técnico y costoso, máxime si se trata de sujetos de especial protección constitucional, como las víctimas de desplazamiento forzado.

32. En suma, la exigencia de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para controvertir la negativa de inclusión en el RUV antes de presentar la acción de tutela resulta desproporcionada cuando: (i) el accionante acredita alguna circunstancia particular de vulnerabilidad, que debe verificarse a partir de los medios de prueba allegados al proceso de tutela⁷⁴; y, además, (ii) el mecanismo disponible es ineficaz en el caso concreto, dada la baja complejidad jurídico-probatoria de la controversia y la posible afectación intensa del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

33. En el caso *sub examine*, con fundamento en las pruebas recolectadas durante el trámite de revisión, la Sala encuentra satisfechas aquellas exigencias. Primero, el accionante es un sujeto de especial protección constitucional: (i) porque es adulto mayor, (ii) está en una difícil situación socioeconómica y (iii) es víctima de desplazamiento forzado⁷⁵. Segundo, la Sala advierte que el medio

⁷² Sentencias T-517 de 2014, T-364 de 2015, T-163 de 2017 y T-304 de 2018.

⁷³ Sentencias T-404 de 2017 y T-304 de 2018.

⁷⁴ Sentencia T-478 de 2017.

⁷⁵ Sobre este punto, debe recordarse que, de acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, [X.Y.Z] está vinculado al programa de protección a víctimas y testigos como consecuencia de los hechos victimizantes de desplazamiento forzado que dieron lugar a la solicitud de inclusión en el RUV.

de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz en el caso concreto. Por un lado, el mecanismo ya caducó y, además, la vulneración del derecho al debido proceso administrativo del accionante por parte de la UARIV es evidente. Esto, porque la UARIV (i) desconoció la jurisprudencia constitucional relativa al alcance del concepto de víctima; (ii) no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional; y (iii) la respuesta fue de “mero formato”; en efecto, en las diferentes etapas del proceso administrativo, la entidad se refirió al accionante como “la *peticionaria y su grupo familiar*”, “la *solicitante*”, “la *declarante*”, “la *deponente*” o “la *recurrente y su núcleo familiar*”⁷⁶, sin tener en cuenta que se trata de una persona de género masculino que, además, declaró ser víctima individual de los hechos, sin mencionar en ningún momento a terceros o a su familia.

34. En conclusión, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es ineficaz y, por tanto, constituye una exigencia desproporcionada para el accionante. En suma, a partir de todo lo dicho, la Sala concluye que se satisfacen las exigencias de procedibilidad de la acción de tutela.

Alcance del derecho al debido proceso administrativo. Registro de las víctimas desplazadas y deber de motivación de los actos administrativos que deciden solicitudes de inscripción en el Registro único de Víctimas – RUV–

35. El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y *administrativas*. Dicha garantía *iusfundamental* involucra los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación, durante toda la actuación⁷⁷.

36. El RUV es una herramienta administrativa que facilita el proceso de registro de las víctimas y que sirve, desde el punto de vista técnico, para la identificación de la población que ha sido afectada por el conflicto, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011⁷⁸. La inscripción en esta base de datos garantiza el acceso de las personas a quienes se les ha reconocido tal calidad a las medidas de asistencia y reparación previstas en dicha normativa. Esto, en función de la caracterización del hecho victimizante que hayan sufrido, mas no en virtud del trámite particular que surtan ante la administración pública⁷⁹. Es decir, la condición de víctima no se adquiere con la inscripción en

⁷⁶ Cdno. 1, fls. 29, 32, 33, 34, 35, 36, 38.

⁷⁷ Sentencia T-559 de 2015.

⁷⁸ De conformidad con el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, el procedimiento para el registro consiste en: (i) la presentación de la solicitud ante el Ministerio Público, (ii) la verificación por parte de la UARIV de los hechos victimizantes contenidos en la solicitud, (iii) la consulta en bases de datos de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Tras el análisis de la información recaudada durante el proceso de verificación, la UARIV decide si autoriza o niega la inclusión en el RUV.

⁷⁹ Sentencias T-832 de 2014, T-598 de 2014 y T-304 de 2018.

el RUV, ya que esta corresponde a una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial⁸⁰.

37. Por un lado, las decisiones acerca de la inscripción en el RUV son actuaciones administrativas que deben respetar, durante todas las etapas del trámite, el debido procedimiento administrativo. En ese contexto, las autoridades encargadas de definir la inclusión en el RUV de una persona que alega su condición de víctima de desplazamiento forzado tienen la obligación de motivar de manera adecuada y suficiente sus decisiones⁸¹. Esto implica que deben presentar de manera clara, ordenada y precisa las razones que fundamentan la determinación de negar o autorizar el registro correspondiente. En particular, la UARIV debe:

- (i) Garantizar una aplicación correcta del derecho vigente en lo relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado.
- (ii) Incorporar un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional⁸².
- (iii) Asegurar un examen previo, en búsqueda de la verdad de lo ocurrido, que permita adoptar una decisión fundada en la realidad⁸³.
- (iv) Llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones⁸⁴.

38. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha definido las siguientes reglas que orientan la valoración de las solicitudes de inclusión en el RUV de personas que alegan ser víctimas de desplazamiento forzado⁸⁵:

Regla	Contenido
La carga de la prueba en relatos que se consideran contrarios a la verdad, le	El funcionario debe tener en cuenta la presunción de la buena fe al momento de valorar el contenido de la declaración del peticionario. Si estima que el relato o las pruebas son contrarias a la verdad, debe demostrar con fundamento en la sana crítica que ello es así. En estos casos, le corresponde a la autoridad demostrar

⁸⁰ Cfr. Artículo 16 del Decreto 4800 de 2011. Sentencias T-692 de 2014, T-863 de 2014 y T-556 de 2016.

⁸¹ Sentencias T-991 de 2012, T-227 de 2018. El deber de la UARIV de motivar las decisiones que resuelven solicitudes de inclusión en el RUV se reforzó por el artículo 42 del Decreto 4800 de 2011 (artículo 2.2.2.3.16. del Decreto 1084 de 2015), que dispone que 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.

⁸² Al respecto, el artículo 2.2.2.3.5 del Decreto 1084 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”, dispone que las entidades encargadas de tramitar las solicitudes de registro tienen el deber de obtener “la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como la caracterización socioeconómica del solicitante y de su núcleo familiar, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, desde un enfoque diferencial”.

⁸³ Al respecto, el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015 dispone que la UARIV deberá verificar los hechos victimizantes contenidos en la declaración por medio de una evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto.

⁸⁴ Sentencia T-333 de 2019.

⁸⁵ Sentencias T-821 de 2007, T-333 de 2019 y T-067 de 2020.

corresponde a la UARIV ⁸⁶ .	que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno.
Es irrelevante la incoherencia en la declaración respecto de circunstancias diferentes al desplazamiento mismo.	Si el funcionario advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, debe tratarse de una incompatibilidad referida al hecho mismo del desplazamiento y no a otros hechos accidentales o accesorios.
Es suficiente la prueba sumaria para acreditar el desplazamiento.	Al momento de valorar si existen razones objetivas y fundadas para considerar que no se trata de una persona que hubiere sido desplazada, la entidad competente debe tomar en consideración el principio de buena fe. En consecuencia, no hace falta que la persona aporte plena prueba sobre su dicho. Basta una prueba sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona se encuentra en situación de desplazamiento.
Prohibición de negar el registro al hacer referencia únicamente el desconocimiento de los hechos ocurridos.	El desconocimiento por parte de la autoridad de los hechos ocurridos no es prueba suficiente de la no ocurrencia del acontecimiento narrado por el solicitante. En efecto, los hechos generadores del desplazamiento pueden ir desde la notoriedad nacional, hasta la extrema reserva de ámbitos privados.
Obligación de interpretar el derecho aplicable de manera favorable a la persona que ha sido desplazada.	Los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que mejor convenga a las personas obligadas a huir de su lugar habitual de trabajo o residencia.

39. Por otro lado, la Corte ha señalado que no es compatible con la Constitución negar la inclusión en el RUV de quienes afirmen tener tal condición, con el argumento genérico de que los hechos no ocurrieron con ocasión del conflicto armado⁸⁷. Esto, por cuanto a pesar de que las leyes 387 de

⁸⁶ Cfr. Artículo 35 del Decreto 4800 de 2011, según el cual “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá garantizar que la solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba”.

⁸⁷ Auto 119 de 2013 y sentencias T-584 de 2017 y T-333 de 2019, entre otras providencias. La Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 ha señalado que “(...) la práctica de la Dirección de Registro que consiste en negar la inscripción en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas por situaciones de violencia generalizada (como se ha presentado en aquellos casos en los que los actores son las BACRIM y sus acciones no se presentan con ocasión del conflicto armado) y, en términos más amplios, en aquellas circunstancias en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo, no es acorde con la lectura que esta Corporación ha realizado de la definición operativa de víctima incorporada en la Ley 1448 de 2011, ni con la abundante y consistente jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los elementos mínimos para adquirir la condición persona desplazada; con el

1997 y 1448 de 2011 contienen elementos comunes –debido a que regulan aspectos relacionados con la violencia– su ámbito de aplicación personal responde a fenómenos distintos⁸⁸. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe una relación entre la definición de víctima contenida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y el concepto previsto en la Ley 387 de 1997, en el entendido de que *“la primera no [puede] entenderse como una restricción al sistema de protección establecido en la segunda”*⁸⁹. En tal sentido, la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011 debe considerarse como un criterio operativo que determina el universo de personas a quienes se les aplica dicha normativa, sin que ello implique que queden excluidas otras formas de victimización⁹⁰.

40. Por esa razón, en cada caso concreto se debe evaluar el contexto en el que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y se deben valorar los distintos elementos que permitan determinar la relación de conexidad de los hechos victimizantes alegados por el accionante con el conflicto armado, habida cuenta de la complejidad de este fenómeno. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido como hechos ocurridos en el marco del conflicto armado:

(i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; **(viii) los hechos atribuibles a bandas criminales;** (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos⁹¹ (énfasis propio).

41. Con todo, para la aplicación del concepto de víctima del conflicto armado, instituido por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

derecho fundamental del que goza a ser reconocida mediante el registro; y con la consecuente garantía de su protección, asistencia, y atención desde el momento mismo del desarraigo hasta lograr su estabilización socioeconómica mediante el retorno o la reubicación”.

⁸⁸ Mientras la Ley 387 de 1997 se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448 de 2011 contiene un enfoque de justicia transicional cuyo objetivo es remediar, en términos generales, los daños sufridos por personas que han sido víctimas del conflicto armado. Cfr. Sentencias T-584 de 2017 y T-333 de 2019.

⁸⁹ Sentencia C-280 de 2013. Al respecto, la Corte señaló: “[...] recordando el ya explicado carácter de norma especial que frente a varios de los códigos y leyes preexistentes tiene la Ley de Víctimas, así como el contexto de doble y agravada victimización al que responden las normas del Capítulo III del Título III de esta ley, debe reiterarse también que estas disposiciones se aplican únicamente a aquellas personas que simultáneamente reúnan las dos calidades, la de víctima en los términos del artículo 3° *ibidem*, y la de desplazado, según la definición incorporada en el párrafo 2° [...]”. En efecto, la Sala Plena aclaró que, *“en ninguna forma puede entenderse que esta nueva ley deroga o altera de algún otro modo la normatividad ordinaria o de carácter general, de la cual hace parte la Ley 387 de 1997 sobre prevención del desplazamiento forzado, norma que en consecuencia continuará regulando plenamente y protegiendo los derechos de todas las personas que afronten esta situación, pero que no cumplan los demás criterios previstos en la llamada Ley de Víctimas”*.

⁹⁰ Sentencia T-333 de 2019.

⁹¹ Sentencias C-781 de 2012 y T-092 de 2019.

i) Esta norma contiene una definición operativa del término *víctima*, en la medida en que no define la condición fáctica de víctima, sino que determina un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en dicho estatuto legal. || ii) La expresión *conflicto armado interno* debe entenderse a partir de una concepción amplia, es decir, en contraposición a una noción estrecha o restrictiva de dicho fenómeno, pues esta última vulnera los derechos de las víctimas. || iii) La expresión *con ocasión del conflicto armado* cubre diversas situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Por ende, se debe atender a criterios objetivos para establecer si un hecho victimizante tuvo lugar con ocasión del conflicto armado interno o si, por el contrario, se halla excluido del ámbito de aplicación de la norma por haber sido perpetrado por *delincuencia común*. || iv) En caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas⁹².

42. En relación con las personas víctimas de desplazamiento forzado, la Corte ha sostenido que para efectos de adquirir tal condición es necesario acreditar dos elementos: (i) la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia Nación. Para quienes acrediten esos elementos, debe habilitarse la inscripción en el RUV, con miras a que dichos sujetos puedan acceder a las medidas de asistencia, atención y protección integral a las cuales tienen derecho, con independencia de si su desplazamiento fue originado con ocasión del conflicto armado y sin importar la calidad o motivos del autor del ilícito ni de su modo de operar⁹³.

43. Finalmente, la UARIV tiene el deber de motivar de forma adecuada y suficiente los actos administrativos por medio de las cuales resuelve las solicitudes de inclusión en el RUV de personas que tengan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado. Para ello, la entidad debe tener en cuenta para justificar su decisión las reglas establecidas en los fundamentos jurídicos 37 a 42 de esta sentencia. No atender dichos requisitos implica una violación del derecho al debido procedimiento administrativo, instituido en el artículo 29 de la Constitución.

Análisis del caso concreto

44. *La UARIV vulneró el derecho fundamental al debido procedimiento administrativo de [X.Y.Z].* Dicha entidad no motivó de forma adecuada las

⁹² Sentencia T-092 de 2019.

⁹³ Sentencia T-064 de 2014. Ver: Ley 387 de 1997, artículo 1. “*Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público*”.

decisiones por medio de las cuales negó su solicitud de inclusión en el RUV⁹⁴. En particular, la entidad accionada: (i) no aplicó de forma adecuada la normativa vigente relativa a la definición de víctima y, como consecuencia, (ii) no desarrolló un análisis detenido y cuidadoso de los diversos criterios técnicos y de contexto, según las disposiciones legales que regulan dicho trámite y las reglas jurisprudenciales definidas por la Corte Constitucional relativas a la motivación adecuada y suficiente.

45. **Primero**, la UARIV adoptó una noción restrictiva del concepto de víctima contenido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 para negar la solicitud de inclusión en el RUV presentada por el accionante. La entidad no tuvo en cuenta que dicha definición no excluye otras formas de victimización, como por ejemplo, las previstas en la Ley 387 de 1997. En la parte motiva de la Resolución 2017-140760 de 7 de noviembre de 2017, la entidad señaló que *“no existen elementos suficientes que permitan determinar que [X.Y.Z] ni los miembros de su hogar hayan sido víctimas de amenaza, desplazamiento forzado y abandono de bienes muebles en el marco del conflicto armado interno colombiano, por lo cual resulta imposible enmarcar dicha victimización en lo que el Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 define como ‘Víctima’ y en esa medida efectuar su reconocimiento en el Registro Único de Víctimas (RUV)”*⁹⁵ (énfasis propio).

46. En la Resolución 2017-140760R de 1 de febrero de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición, la UARIV afirmó que *“no fue posible determinar que el hecho victimizante sufrido por el recurrente, guarde relación con violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias ocurridas dentro del marco del conflicto armado; lo anterior, teniendo en cuenta, tanto la ausencia de pruebas determinantes y conducentes aportadas por la (sic) recurrente como la investigación que se realizó sobre los patrones regionales del conflicto”*⁹⁶.

47. Luego, en la Resolución 20189196 de 15 de marzo de 2018, por medio de la cual se estudió el caso en sede de apelación, la UARIV argumentó que *“los documentos aportadas (sic) por la peticionaria (sic) no permiten dar cuenta que el hecho ocurrió con ocasión al conflicto armado”* y que, por lo tanto, *“no [era] viable jurídicamente reconocer los hechos victimizantes de [desplazamiento forzado y amenaza], 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”*⁹⁷.

48. En la motivación de dichos actos administrativos, la UARIV aplicó un concepto de víctima que se circunscribió de forma exclusiva a los términos del

⁹⁴ Mediante las resoluciones 2017-140760 de 7 de noviembre de 2017, 2017-140760R de 01 de febrero de 2018 (que resolvió el recurso de reposición) y 20189196 de 15 de marzo de 2018 (que resolvió el recurso de apelación).

⁹⁵ Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución 2017-140760 de 7 de noviembre de 2017, pág. 3, párr. 6.

⁹⁶ Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución 2017-140760R de 01 de febrero de 2018, pág. 5, párr. 3.

⁹⁷ Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución 20189196 de 15 de marzo de 2018, págs. 3 y 4.

artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, con lo cual desconoció su obligación de evaluar la calidad de víctima del accionante a partir del contenido jurisprudencialmente desarrollado, que también incluye los escenarios contenidos en la Ley 387 de 1997. Asimismo, la UARIV fundamentó sus decisiones en una concepción restrictiva de la expresión *conflicto armado interno*, sin tener en cuenta que la jurisprudencia ha acogido una perspectiva amplia de dicho concepto, según la cual no solamente están incluidos los supuestos de la Ley 1448 de 2011, sino también los supuestos de desplazamiento intraurbano o los hechos atribuibles a bandas criminales, entre otros⁹⁸.

49. **Segundo**, la UARIV no motivó de forma adecuada y suficiente la decisión de negar la inclusión en el RUV del accionante. Después de examinar los actos administrativos descritos, la Sala encuentra que la entidad no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto, a partir de las previsiones legales y las reglas definidas por la jurisprudencia constitucional, que permitieran identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de análisis. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

50. En la Resolución 2017-140760 del 7 de noviembre de 2017, la UARIV señaló que *“como parte de las herramientas técnicas, [habían] sido consultadas el día 3 de noviembre, todas las personas relacionadas en la presente resolución, en las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional. Asimismo en la Red Nacional de Información se realizó la consulta en el Sistema de Información de Reparación Administrativa, Sistema de Información de Víctimas de la Violencia, Registro Único de Víctimas, Registro Único de Población Desplazada (...) encontrando que ninguno de los [hechos] relacionados en la declaración cuentan con información que desvirtúe el(los) hecho(s) victimizante(s) analizado(s)”*. La Sala encuentra que, pese a que la entidad consultó algunas herramientas técnicas para analizar el contexto sobre la situación manifestada por [X.Y.Z], la motivación es insuficiente⁹⁹. La UARIV únicamente se limitó a afirmar que realizó dicha consulta, pero no dio cuenta de los resultados específicos obtenidos y de su relación particular con el caso concreto.

51. En el recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de dicho acto administrativo, el accionante insistió en que las seis personas que lo desplazaron de su vivienda *“hacen parte del grupo armado denominado san pablo, que hacen parte de las estructuras de la guerrilla y los paramilitares”*¹⁰⁰.

⁹⁸ Ver *supra* fundamento jurídico 40.

⁹⁹ En cuanto a los elementos técnicos, por ejemplo, la UARIV indicó que consultó algunas herramientas como *“las bases de datos de la Procuraduría General de la Nación y de la Policía Nacional, (...) el Sistema de Información de Reparación Administrativa, Sistema de Información de Víctimas de la Violencia, Registro Único de Víctimas, Registro Único de Población Desplazada (...) encontrando que ninguno de los [hechos] relacionados en la declaración cuentan con información que desvirtúe el(los) hecho(s) victimizante(s) analizado(s) en la presente resolución”*. Cfr. Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución N° 2017-140760 de 7 de noviembre de 2017, pág. 3, párr. 7; Resolución N° 2017-140760R de 01 de febrero de 2018, pág. 2; Resolución N° 20189196 de 15 de marzo de 2018, pág. 2.

¹⁰⁰ Expediente administrativo de [X.Y.Z], recurso de reposición y en subsidio de apelación. Escrito del 26 de diciembre de 2017, pág. 2.

52. En la Resolución 2017-140760R del 1 de febrero de 2018, la UARIV señaló, en relación con los elementos técnicos, que “conforme lo solicitado por la (sic) recurrente [se estudió] el Formato Único de Noticia Criminal en la que se interpone denuncia por el delito de Constreñimiento Ilegal”¹⁰¹. Asimismo, en relación con los elementos de contexto, indicó que “(...) se [tomaron] como base los datos de prensa local y nacional y [se pudo] verificar que en esta zona del país, posiblemente hay presencia de grupos armados al margen de la ley y delincuenciales, sin embargo según los elementos de la narración, no posibilita determinar móviles de coacción que se enmarquen dentro de condiciones propias de la contienda interna que vive el país”¹⁰².

53. Al respecto, llama la atención de la Sala que la UARIV: (i) únicamente examinó como elemento técnico la denuncia penal interpuesta por el accionante y (ii) sin acudir a fuentes de información pertinentes para efectos de establecer una caracterización de la zona en donde ocurrió el desplazamiento de [X.Y.Z], y llegó a las siguientes conclusiones, con fundamento en las cuales confirmó la decisión recurrida: “teniendo en cuenta la ocurrencia y el contexto en donde se presentó el presunto hecho victimizante, se evidencia que las intimidaciones sufridas por **la recurrente** (sic) y **su núcleo familiar** tuvieron la finalidad de causar temor o zozobra en la población, por ende quedan excluidas del ámbito de protección de la Ley 1448 de 2011” (énfasis propio).

54. Por su parte, en la Resolución 20189196 del 15 de marzo de 2018, la UARIV señaló que “una vez revisado el expediente administrativo, se [encontraron] los siguientes elementos técnicos: copia de la declaración juramentada [de X.Y.Z] (...), copia de los documentos de identificación y copia de la respuesta a un derecho de petición expedida por la Unidad”¹⁰³. En cuanto a los elementos contextuales, la entidad accionada se basó en un análisis general de las “las expresiones de conflicto armado” en el departamento de Antioquia. Al respecto, manifestó que, como resultado de dicha verificación, encontró lo siguiente:

MOE – (...) El departamento de Antioquia está conformado por nueve regiones, cada una con diferentes dinámicas y contextos; éstas son: Bajo Cauca Antioqueño, Norte Antioqueño, Suroeste Antioqueño, Magdalena Medio, Urabá Antioqueño, Occidente, Nordeste, Oriente Antioqueño y Valle del Aburrá. El desarrollo de estas áreas ha estado enmarcado en variados contextos, económico, social y político (...) En la región del Norte Antioqueño se encuentran los municipios de Angostura, Belmira, Briceño, Campamento Carolina del Príncipe Don Matías, Entreríos, Gómez Plata Guadalupe, San Andrés de Cuerquía, San José de la Montaña, San Pedro de los Milagros, Santa Rosa de Osos Toledo, Valdivia y el municipio de Yarumal. Esta región fue una de las más duramente

¹⁰¹ Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución N° 2017-140760R de 01 de febrero de 2018, pág. 2.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Expediente administrativo de [X.Y.Z], Resolución N° 20189196 de 15 de marzo de 2018, pág. 2.

azotadas por el conflicto armado. Los cultivos ilícitos y la minería marcaron el desarrollo de la confrontación. Municipios como Campamento y Santa Rosa de Osos fueron los más afectados por la incursión paramilitar, y los primeros del departamento en padecerla. Estos grupos llegaron provenientes de Córdoba, donde las ACCU habían conformado su feudo (...) la naturaleza del conflicto en Antioquia. Específicamente, se observan los tipos de afectación generados por la violencia asociada tanto al conflicto armado como a la delincuencia común (...).

55. Al respecto, la Sala considera que la UARIV acudió a una descripción fáctica general de las características del conflicto armado en el departamento de Antioquia, sin haber hecho ninguna referencia concreta a los elementos técnicos y de contexto que permitiera identificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos objeto de análisis. Tal circunstancia no permite establecer si ese contexto general tiene relación o no con el desplazamiento forzado de [X.Y.Z].

56. En esos términos, la motivación expuesta por la UARIV para llegar a la conclusión de que el desplazamiento forzado del que fue víctima el accionante correspondió a un hecho de delincuencia común es genérica; es decir, no responde al caso particular y concreto descrito por [X.Y.Z]. Es tan clara la magnitud del defecto, que en ningún momento se abordó la problemática de orden público que se presenta en la zona en la que ocurrieron los hechos, la prueba de su propiedad y que por causa de la intimidación a la integridad de su vida no habita el inmueble al que se ha hecho referencia, según la descripción realizada por el declarante.

57. Al respecto, en la respuesta que remitió la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas al trámite de revisión del expediente *sub examine*, se puede observar que en la zona en la que está ubicado el predio del que [X.Y.Z] alega haber sido desplazado, no ha sido posible realizar la microfocalización para el proceso de restitución, debido a que “*actualmente existe un nivel de riesgo en materia de orden público, que dificulta la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras en ese territorio, cuya validación es de resorte de la Policía Nacional y que se basa en la evaluación de 17 variables*”, en las cuales se incluyen desplazamientos forzados, amenazas, homicidios y, en general, actuaciones de grupos armados ilegales¹⁰⁴.

58. Asimismo, la Fiscalía indicó que en el marco de la denuncia interpuesta por el accionante, se han capturado a varias personas a quienes “*se les imputó la participación en un combo delincencial que opera en los barrios*

¹⁰⁴ Acta de reunión del 18 de agosto de 2020, suscrita por John Anderson Pérez López, abogado sustanciador de la Unidad de Restitución de Tierras. En dicha acta se lee: “*la microfocalización de la zona sólo se puede realizar si concurren los tres (3) factores necesarios para la intervención, estos son la densidad histórica del despojo, la situación de seguridad y condiciones para el retorno, sin que a la fecha se materialicen las condiciones de seguridad por acreditarse la presencia de actores armados que pueden afectar directamente la vida, integridad y seguridad de los reclamantes y del personal jurídico, administrativo y catastral de la Unidad de Restitución de Tierras*”.

carambolas, carpinero, la esperanza, San José de la Cima, mismos que rinden cuentas a la GDCO SAN PABLO". Dicha información coincide con los hechos que narró el accionante a lo largo del trámite administrativo.

59. Por tal motivo, la UARIV tenía el deber de valorar de forma concreta, por medio de los mecanismos idóneos que la ley prevé y con la precisión que corresponde, si el desplazamiento forzado padecido por la accionante se originó no solo como consecuencia del conflicto armado interno, sino de disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

60. En síntesis, la Sala encuentra que, en el presente caso, la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de [X.Y.Z], ya que en los diferentes actos administrativos: (i) desconoció la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento que prevé la Ley 387 de 1997 –reconocida por la Sala Plena de este tribunal en la Sentencia C-280 de 2013 y por la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en el Auto 119 de 2013– al fundamentar la negativa del registro en la ausencia de una relación con el conflicto armado, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley y (ii) realizó un análisis genérico de la situación y no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto *pertinentes*, a partir de las reglas y principios aplicables, que permitiera identificar las circunstancias en las que ocurrió el hecho victimizante declarado por [X.Y.Z].

61. De conformidad con lo expuesto y por tratarse de actos administrativos que **carecen de una motivación suficiente debido, principalmente, a la ausencia de valoración de los escenarios dispuestos en la Ley 387 de 1997**, la Sala ordenará que se realice una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si la situación de [X.Y.Z] se encuentra o no comprendida en los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997, para lo cual deberá tener en cuenta las consideraciones de esta sentencia, en particular sus fundamentos jurídicos 39 a 43¹⁰⁵. Para el efecto, (ii) deberá sustentar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar de manera específica, en concordancia con el principio de buena fe, la información disponible y, de ser el caso, aquella obtenida con apoyo en lo previsto en el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011¹⁰⁶.

¹⁰⁵ La jurisprudencia constitucional ha establecido la siguiente regla como remedio para casos como el *sub examine*: “En aquellos casos en los cuales el acto administrativo que decide sobre la solicitud de inscripción, **carece de una motivación suficiente debido a la ausencia de valoración** (a) de los diferentes supuestos que dan lugar a la inscripción según el derecho aplicable -defecto en la valoración jurídica- o (b) de las circunstancias de hecho ocurridas -defecto en la valoración técnica y contextual- es procedente dejar sin efectos el acto administrativo correspondiente y ordenar que se realice una nueva valoración que consulte las herramientas técnicas y de contexto, analice la información obtenida a partir de lo dispuesto en la ley y en la jurisprudencia constitucional y aplique, de ser el caso los principios de buena fe y favorabilidad. Esta regla se aplica a menos que para el juez de tutela sea evidente, indiscutible o incuestionable que el accionante cumple con las condiciones previstas en la ley para la inscripción”. Cfr. Sentencia T-333 de 2019.

¹⁰⁶ Sentencia T-333 de 2019. A fin de definir el tipo de solución en estos casos deben considerarse como premisas las siguientes pautas. Primero, le corresponde a la UARIV el proceso de valoración de las condiciones

Síntesis

62. [X.Y.Z] presentó acción de tutela en contra de la UARIV por considerar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental al debido procedimiento administrativo al negar su solicitud de inclusión en el RUV, con el argumento de que el hecho victimizante de desplazamiento forzado no ocurrió con ocasión del conflicto armado, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

63. El juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela porque el accionante no agotó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por su parte, el juez de segunda instancia negó el amparo porque, a su juicio, no existían pruebas que permitieran concluir que el desplazamiento del que fue víctima hubiera ocurrido en el marco del conflicto armado.

64. La Sala encontró acreditada la procedencia general de la acción de tutela contra la UARIV, debido a que: (i) [X.Y.Z] es el titular de los derechos fundamentales cuya protección solicita; (ii) la UARIV es una entidad pública a la que se acusa de la vulneración de tales derechos; (iii) el tiempo transcurrido entre la notificación de la resolución que negó la inscripción y la presentación de la tutela es proporcionado y (iv) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz.

65. En relación con el estudio de fondo, la Sala Primera de Revisión concluyó que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido procedimiento administrativo de [X.Y.Z], ya que en los diferentes actos administrativos: (i) desconoció la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento que prevé la Ley 387 de 1997 –reconocida por la Sala Plena de este tribunal en la sentencia C-280 de 2013 y por la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, en el Auto 119 de 2013– al fundamentar la negativa del registro en la ausencia de una relación con el conflicto armado, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley y (ii) realizó un análisis genérico de la situación y no incorporó un análisis detenido y cuidadoso de los diversos elementos técnicos y de contexto *pertinentes*, a partir de las reglas y principios aplicables, que permitiera identificar las circunstancias en las que ocurrió el hecho victimizante declarado por accionante.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

fácticas y jurídicas para decidir sobre la inscripción de una persona en el RUV. Segundo, cuando la acción de tutela se encamina a cuestionar la valoración, los jueces deben considerar que su tarea consiste en juzgar la corrección de la valoración realizada y no en reemplazar a la UARIV en la valoración propiamente dicha.

Primero.- REVOCAR la sentencia de 31 de octubre de 2019 proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de la cual se **NEGÓ** el amparo solicitado. En su lugar, **CONCEDER** la protección del derecho fundamental al debido procedimiento administrativo de [X.Y.Z], por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTO las Resoluciones 2017-140760 de 7 de noviembre de 2017, 2017-140760R de 1 de febrero de 2018 y 20189196 de 15 de marzo de 2018. En consecuencia, **ORDENAR** a la UARIV que, en el término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, expida un nuevo acto administrativo que resuelva la solicitud de inclusión en el RUV de [X.Y.Z]. En el nuevo acto, que será susceptible de los recursos dispuestos en la ley, deberá realizar una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa (i) si la situación de [X.Y.Z] se encuentra o no comprendida en los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997, para lo cual deberá tener en cuenta las consideraciones de esta sentencia, en particular sus fundamentos jurídicos 39 a 43. Para el efecto, (ii) deberá fundamentar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar, de manera específica, en concordancia con el principio de buena fe, la información disponible y, de ser el caso, aquella obtenida con apoyo en lo previsto en el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011.

Tercero.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Comuníquese y cúmplase,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

LUIS JAVIER MORENO ORTÍZ
Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA T-423/20**

M.P. (e) Richard S Ramírez Grisales

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Primera de Revisión, me permito aclarar el voto en relación con la Sentencia T-423 de 2020, pues si bien estoy de acuerdo con la protección del derecho al debido proceso del solicitante, estimo que estaban reunidas las condiciones para ordenar a la UARIV su inclusión en el Registro Único de Víctimas, y no solo la adopción de una nueva resolución que valorara los elementos reseñados por la Corte.

En primer lugar, porque el estudio del caso concreto dio cuenta de que en el presente asunto la UARIV (i) desconoció el precedente constitucional sobre registro de las víctimas de desplazamiento y, en especial, el alusivo al alcance amplio del concepto de víctima y a la categorización del desplazamiento *intraurbano* como causal de acceso a los beneficios derivados del RUV; (ii) no tuvo en cuenta la problemática de orden público que se presentaba en la zona en que ocurrieron los hechos narrados por el solicitante; y (iii) dejó de valorar algunas pruebas aportadas al procedimiento administrativo y analizó erradamente otras.

Por otra parte, estimo que las pruebas recaudadas en sede de revisión confirmaron la calidad de víctima del accionante, conforme al artículo 1° de la Ley 387 de 1997.¹⁰⁷ Lo anterior, por cuanto (i) el actor allegó registro de libertad y tradición de su vivienda ubicada en la finca Carambola del municipio de Medellín; (ii) la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas informó que en la zona en que se ubica la residencia del actor *“actualmente existe un nivel de riesgo en materia de orden público, que dificulta la intervención”* de dicha entidad; (iii) la Fiscalía General de la Nación señaló que (a) el peticionario *“se encuentra vinculado como víctima”* en dos procesos en los que *“el pasado 30 de octubre del año anterior se legalizó la captura, imputó [y] solicitó medida intramural a 8 ciudadanos por delitos como concierto para delinquir agravado, desplazamiento forzado, entre otros”*; (b) las personas capturadas hacen parte de un *“combo delincuencia”* que opera en el barrio Carambolas de Medellín y rinde cuentas *“a la GDCO San Pablo”* y (c) en el marco de dicho proceso la Fiscalía incluyó al accionante en su programa de *“protección a víctimas y testigos”*; y (iv) como lo reconoció la

¹ *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”* De acuerdo con el artículo 1° de esta legislación, *“[e]s desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”*

propia sentencia T-423 de 2020, la información aportada por el órgano de investigación criminal “*coincide con los hechos que narró el accionante a lo largo del trámite administrativo.*”

En ese orden de ideas, considero que para no someter al accionante a un nuevo trámite administrativo y brindar una adecuada protección a los derechos fundamentales infringidos, la Sala Primera de Revisión debió ordenar directamente a la UARIV la inclusión del solicitante en el RUV, como lo ha dispuesto esta Corporación en otras oportunidades.¹⁰⁸ En especial, valorando en esta ocasión la especial protección constitucional que merece el solicitante debido a su avanzada edad (83 años) y su condición de persona económicamente vulnerable y víctima de la violencia.

No obstante, como en todo caso la Sentencia T-423 de 2020 amparó el derecho al debido proceso del actor y vinculó la resolución de la UARIV al análisis probatorio realizado en el caso concreto, decidí acompañar el sentido de la decisión.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

¹⁰⁸ Al respecto se puede consultar la Sentencia T-004 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.