



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
RADICADO:	05001-31-05-007-2021-00089-00
PROVIDENCIA:	SENTENCIA DE TUTELA N.º 0029
ACCIONANTE:	LUÍS FELIPE RAMÍREZ C.C. N°3.410.795
ACCIONADA:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
TEMAS Y SUBTEMAS	VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION, DEBIDO PROCESO Y DERECHO LA DEFENSA
DECISIÓN:	CONCEDE TUTELA

LUÍS FELIPE RAMÍREZ identificado con CC N°3.410.795, con base en la facultad que le otorga el artículo 86 de la Constitución Política y su Decreto Reglamentario 2591 de 1991, promovió acción de tutela con el fin de que se le protejan sus derechos constitucionales a la "VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION, A LA MEMORIA HISTORICA, DERECHOS DE LAS VICTIMAS, DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCION", que considera vulnerados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, en cabeza de su Director General y/o Representante legal, con base en los siguientes,

HECHOS

Manifiesta el accionante que es víctima del conflicto armado, que presentó ante la entidad accionada reclamación en procura del reconocimiento en calidad de víctima y la respectiva reparación administrativa; sin embargo y pese a haber transcurrido más de 18 meses, a la fecha desconoce cualquier tipo de información

que aclare el estado de dicho trámite, como la fecha exacta en que será pagada la correspondiente reparación administrativa conforme lo estipula la ley, normas y sentencias emanadas por las Altas Cortes.

Afirma que ha acudido a la UARIV, donde de manera oportuna ha presentado derechos de petición, recursos de ley, y otros documentos requeridos como prueba a fin de proceder a reconocer su calidad de víctima de la violencia y el conflicto armado, solicitando se brinde una respuesta clara, precisa y de fondo acerca de la fecha exacta en que se le hará entrega de la indemnización administrativa; considerando que con dicho proceder se vulneran sus derechos fundamentales de petición, de información, a la verdad, la justicia, la reparación, entre otros, además de que se desconocen los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

Cita como cimiento de sus pretensiones las Sentencias de la Corte Constitucional 054, 066, 083 y 083 de 2017, que establecen el derecho que le asiste a recibir por concepto de ayudas humanitarias completas montos equivalentes a \$1.470.000, \$9875.000 y \$540.0000, dependiendo del núcleo familiar y hasta tanto sean indemnizados. Y convoca como fundamento el Decreto 1290 de 2008, Ley 975 de 2005, Ley 548 de 1999, 782 de 2000, 1106 de 2006, Ley 975 de 2005, 387 de 1997; Sentencia T-025 de 2004, C-278 de 2007, entre otras.

PETICIÓN

Pretende que sean tutelados sus derechos fundamentales a la *“VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION, A LA MEMORIA HISTORICA, DERECHOS DE LAS VICTIMAS, DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCION”*, ordenando a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a través de su representante legal o de quien haga sus veces, se brinde respuesta al derecho de petición impetrado, señalando el lugar y fecha para el pago de la indemnización por vía administrativa a la que considera tiene derecho.

ACTUACIÓN DEL DESPACHO

Por reunir los requisitos descritos en el Decreto 2591 de 1991, la acción constitucional antes descrita se admitió por auto del 1º de marzo de 2021, y por oficio del 2 de marzo del mismo año, se notificó a la entidad accionada, a quien además se le solicitó brindar la información pertinente sobre el asunto que nos convoca, y de ser del caso relacionar y aportar las pruebas conducentes y pertinentes.

POSICIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** dentro del término legal brindó la información solicitada, por lo que, a través de escrito allegado al correo institucional del despacho, adiado 2 de marzo de 2021, por intermedio del doctor VALDIMIR MARTÍN RAMOS quien funge como jefe de la Oficina Asesora Jurídica, esbozó en síntesis que, una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV, se encontró acreditado el estado de inclusión del accionante, señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, según radicado SIPOD 7311189, en el marco de la ley 387 de 1997. Que en el trámite de la acción de tutela de brindó respuesta a los requerimientos de aquel, mediante oficio N.º. 2021720490080, donde se le informó que en razón a que el hecho victimizante por el cual solicita ser reparado, fue responsabilidad de otros grupos y no tienen estrecha relación con el conflicto armado, requisito que prevé el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, en consecuencia, el Desplazamiento sufrido no es susceptible de Indemnización Administrativa; y también se le orientó frente a los principios que se deben cumplir para realizar el proceso de Retorno y Reubicación y los talleres a los que debe acudir, frente al cual afirman, el accionante no ha suscrito el acta de voluntariedad.

En virtud de lo expuesto, solicitan NEGAR las pretensiones invocadas por el accionante, al haberse demostrado que nos encontramos ante un hecho superado.

PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, corresponde a esta Agencia Judicial determinar si se configura una violación de los derechos fundamentales “*VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION, A LA MEMORIA HISTORICA, DERECHOS DE LAS VICTIMAS, DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCION*” del señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ, como omisión por parte de la UARIV de reconocer y pagar la indemnización administrativa con fundamento en que los hechos victimizantes del desplazamiento forzado, fueron responsabilidad de otros grupos y no tienen estrecha relación con el conflicto armado.

Para responder al problema jurídico se examinará, inicialmente, la procedencia general de la acción de tutela. Así, de superarse el análisis de procedibilidad de la acción, se abordarán los siguientes asuntos: el concepto de víctima del conflicto armado establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011; el derecho fundamental a ser incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) y la importancia del mismo; el precedente constitucional respecto a la inscripción en el RUV de

personas víctimas de desplazamiento forzado presuntamente ocasionado por bandas criminales; y finalmente, el estudio del caso concreto.

ACERVO PROBATORIO

ACCIONANTE:

- Copia del escrito contentivo del derecho de petición enviado a la UARIV.
- Constancia de envío vía correo electrónico adiaada 28 de enero de 2021.
- Copia de la Resolución No 860011543T del 26 de noviembre de 2009.
- Copia de la respuesta al derecho de petición radicado No 20137115854872 de fecha 13 de septiembre de 2013.
- Certificación expedida por la Directora de Registro y gestión de la Información de la UARIV en septiembre del año 2013.
- Copia de la respuesta a derecho de petición No 20114181272992 del 5 de abril de 2011.
- Formato expedido por parte del Municipio de Medellín, Secretaría de Bienestar Social de la Unidad de Atención y orientación a la Población Desplazada, fechado 29 de julio de 2010.
- Documento rotulado "Respuesta a Recurso de Apelación" del 29 de septiembre de 2009
- Copia del documento de identificación del accionante.
- Comunicado de Acción Social, contentiva del aviso de inclusión.
- Acta de diligencia de notificación personal suscrita por el accionante el 30 de noviembre de 2009.
- Comunicación dirigida al accionante por parte de Colpensiones por medio del cual se le comunica la calificación de pérdida de capacidad laboral.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

- Copia de la respuesta al derecho de petición Cod. Lex. 5577402 del 3 de marzo de 2021.
- Constancia de envío a su destinatario vía e-mail.
- Memorando de envío de respuestas por correo electrónico, planilla 001-18971.
- Copia de la Resolución No 01131 del 25 de octubre de 2016.

PREMISAS NORMATIVAS

Al instituir la acción de tutela el Constituyente pretendió mediante ella conceder a todas las personas el amparo de sus derechos fundamentales, cuando quiera que los

mismos son quebrantados o amenazados por la acción o la omisión de la autoridad pública o, en casos excepcionales, por los particulares. Dicha acción se otorga entonces cuando las personas son legítimamente las detentadoras del derecho vulnerado o amenazado.

Reglas generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en relación con el RUV.

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es procedente cuando se emplea como mecanismo para la protección de un derecho fundamental que se encuentra vulnerado o en riesgo, con ocasión de la acción u omisión que provenga de una autoridad pública o de un particular. No obstante, se trata de una herramienta subsidiaria, es decir, no reemplaza los mecanismos judiciales ordinarios para resolver controversias jurídicas.

Por su parte, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991 establece la improcedencia de la acción de tutela cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se interponga transitoriamente para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, aclara que *"la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante"*

Respecto de la procedencia del recurso de amparo contra actuaciones administrativas es necesario tomar en consideración, de una parte, en sede administrativa, los recursos de reposición, apelación y queja (art. 74 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – en adelante CPACA) y, de otra, los mecanismos judiciales para controvertir dichas decisiones cuando, eventualmente, afectan el interés público o el privado. En ese sentido, los artículos 137 y 138 del CPACA, contemplan los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismos judiciales ordinarios para cuestionar las decisiones administrativas.

Respecto de los medios judiciales ordinarios, la jurisprudencia constitucional ha admitido que bajo algunas circunstancias no son eficaces para garantizar el goce del derecho fundamental invocado. En este sentido, de forma reiterada, la Corte ha señalado que, *"el juicio de procedibilidad de la acción de tutela se torna menos riguroso frente a los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los cuales se encuentran las personas víctimas de la violencia como consecuencia del estado de debilidad manifiesta en el que se hallan y del especial amparo que la"*

Constitución les brinda", sin que ello signifique que la acción de tutela proceda de manera automática.

En síntesis, la acción de tutela es procedente para cuestionar actos administrativos cuando puede concluirse que los mecanismos de control judiciales son ineficaces debido a las circunstancias particulares del accionante.

(i) El concepto de "víctima por desplazamiento forzado" previsto en la Ley 387 de 1997 y la incidencia de la Ley 1448 de 2011 según la jurisprudencia constitucional.

La Constitución Política señala en su artículo 13 que *"todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica"*. De esta forma, corresponde al Estado garantizar las condiciones para que *"la igualdad sea real y efectiva y de adoptar las medidas en favor de grupos discriminados o marginados"*.

Desde el año 1997, La Corte Constitucional determinó los parámetros para establecer cuando una persona es víctima de desplazamiento forzado. Indicó que *"sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados"*.

En concordancia con ello, el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, consagró la noción de desplazado en los siguientes términos: (i) *"Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales"* debido a que (ii) *"su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas"*; y considerando que el hecho victimizante fue ocasionado por factores como (iii) *"el 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"*.

Luego fue expedida la Ley 1448 de 2011. En ella se dispone que, para incluir a las víctimas en el RUV, el hecho victimizante debía tener relación con el *"conflicto armado interno"* excluyendo de tal posibilidad a quienes fueran objeto de actos de

delincuencia común. Al respecto, la norma indica lo siguiente:

*“Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas **con ocasión del conflicto armado interno**.*

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

(...)

*Parágrafo 3°. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de **delincuencia común**” (Negrilla fuera de texto).*

Tal disposición estableció como aspectos característicos de la definición de víctima que los hechos (i) hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al DIH o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos; y (iii) hayan tenido lugar con ocasión del conflicto armado.

Esta regulación sugería que las personas cuyo desplazamiento no se diera “con ocasión del conflicto armado interno” o fuera el resultado de la actuación de la delincuencia común, no podrían ser tenidas en cuenta para su inclusión en el RUV. Ello contrastaba con la regla establecida en la Ley 387 de 1997 que, se insiste, establecía una definición más amplia al señalar que el desplazamiento podría provenir de la violencia generalizada, las violaciones a los derechos humanos, las infracciones al derecho internacional humanitario, entre otras. Por lo tanto, la Corte Constitucional se ocupó de precisar esta materia.

En sentencia C-280 de 2013, estableció la relación existente entre la definición de víctima establecida en la Ley 1448 de 2011 y el concepto previsto en la referida Ley 387 de 1997. Advirtió que la primera no podía entenderse como una restricción al sistema de protección establecido en la segunda. En ese sentido sostuvo que

“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 parágrafo 2° cuya exequibilidad ahora se analiza”. Teniendo en cuenta tal circunstancia precisó “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”.

En la misma providencia, la Sala Plena advirtió que *“en algunos casos se ha entendido que la Ley 1448 de 2011 reemplazaría totalmente la normatividad antes existente sobre la atención debida a las víctimas de desplazamiento forzado, principalmente la contenida en la Ley 387 de 1997, lo que de ser cierto y aplicarse de tal manera implicaría que un importante número de personas que conforme a la preceptiva últimamente citada eran consideradas víctimas de este grave fenómeno social, quedarían al margen de tal calificación y sin acceso a los beneficios previstos en la preceptiva cuya derogación se discute se producirían situaciones contrarias a la Constitución”.* Concluyó:

“Frente a este paralelo la Sala encuentra explicable, e incluso constitucionalmente aceptable, la existencia de un concepto de víctimas del desplazamiento forzado de menor espectro que el previsto en la Ley 387 de 1997, siempre bajo el supuesto de que la nueva legislación de carácter especial no supone ni ocasiona el desmonte de la anterior preceptiva, la cual seguiría regulando el caso de aquellos desplazados que no encuadren en la nueva definición, de reconocida menor amplitud. Sin embargo, contrario sensu, ese mismo hecho resulta inaceptable y violatorio del orden superior si a partir de ello se generare la desaparición de la antigua institucionalidad y en cuanto ello implique exclusión de los consiguientes beneficios de personas que hasta la expedición de la Ley de Víctimas eran objeto de protección por parte del Estado dentro de esta categoría.

Entre tales sujetos protegidos se encuentran las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos ocurridas al margen del conflicto armado interno, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas

bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo, e incluso, como quedó dicho, quienes se han visto afectados por desastres de la naturaleza generados por los actores del conflicto. Frente a este escenario debe recordarse que en muchas de estas ocasiones el desplazamiento, con toda su carga de penurias y dificultades, viene a ser una forma de protección, en cuanto es la única opción que permite resguardarse de peligros aún peores como los resultantes de las situaciones descritas, a partir de lo cual resulta injustificado que las víctimas de tales situaciones se vieran privados de las compensaciones y beneficios que la ley y la jurisprudencia han desarrollado de tiempo atrás, como forma alternativa para garantizar que el Estado cumpla respecto de ellos los deberes previstos en el artículo 2º del texto constitucional" (Subrayas no hacen parte del texto original).

En suma, frente al concepto operativo de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011, refirió que "los pronunciamientos de exequibilidad que ha proferido la Sala Plena no pueden entenderse en el sentido de dejar sin atención ni protección a las personas que se vieron forzadas a desplazarse en circunstancias que se encuentran en los escenarios definidos por la Ley 387 y que cumplen con los requisitos mínimos para adquirir tal condición (...)". Y agregó que "si las autoridades son incapaces de prevenir esos episodios de desplazamiento, la protección debe activarse en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, y los distintos autos proferidos por la Corte Constitucional como parte del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004".

En síntesis, y reiterando lo dispuesto en la sentencia T-584 de 2017, las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 contienen elementos en común, puesto que regulan aspectos relacionados con la violencia; sin embargo, el universo de personas sobre las que recaen puede responder a fenómenos distintos. Mientras la Ley 387 se refiere puntualmente a la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas, la Ley 1448 contiene un enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común. Pese a ello, la Corte ha señalado que la definición de "víctima" de la nueva disposición debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las cuales recae sin que ello implique que deban entenderse excluidas otras formas de victimización.

En ese sentido, la Corte reiteró que no es posible restringir el alcance de la protección prevista en la Ley 387 de 1997 invocando, para el efecto, la definición de víctima

establecida en la Ley 1448 de 2011. Según lo advirtió el Auto 119 de 2013, es inconstitucional negar la inclusión en el RUV con el argumento de que los hechos no surgieron con ocasión del conflicto armado.

ii) Debido proceso, registro de las víctimas desplazadas y deber de motivación de los actos que deciden sobre la inscripción en el Registro único de Víctimas -RUV-

El artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 regula el procedimiento para la inclusión en el RUV. Allí se indica que las personas que aleguen ser víctimas, de acuerdo con el artículo 3° de esa ley, y pretendan su inclusión en el RUV, deben presentar una declaración ante el Ministerio Público. Esta debe ser valorada por la UARIV, con el propósito de verificar los hechos que se alegan. La entidad debe tener en cuenta la información contenida en la solicitud de registro y la recaudada en el proceso de verificación. La UARIV tiene sesenta (60) días hábiles para resolver sobre la inclusión o no de la persona y su núcleo familiar en el registro, lo cual garantiza el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación que brinda el Estado.

Se ha destacado la importancia que tiene la inscripción ya que es una condición necesaria para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, pues si bien, no otorga la calidad de víctima, es una herramienta administrativa para distribuir los beneficios que en ella se contemplan, como *“(...) medidas de rehabilitación para el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales, indemnización administrativa, formación y generación de empleo, entre otros (...)”*.

El RUV es una base de datos a cargo de la UARIV. El artículo 16 del Decreto 4800 de 2011 lo define como *“una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas”*. Prevé, además, en consonancia con lo señalado anteriormente, que la condición de víctima es una situación fáctica que no se encuentra supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro *“pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades”*. Igualmente, el artículo 19 de ese decreto enuncia como mandatos que orientan las normas sobre Registro Único de Víctimas, los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, participación conjunta y confianza legítima, entre otros.

Teniendo en cuenta que el trámite a que da lugar la solicitud de inscripción en el RUV constituye una actuación administrativa, a ella le es aplicable el artículo 29

constitucional conforme al cual el debido proceso rige todas las actuaciones judiciales y administrativas. Este derecho, ha indicado la Corte comprende el *“conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo”*.

Esta Agencia Judicial estima necesario advertir que el derecho al debido proceso administrativo se adscribe un deber de las autoridades -encargadas de decidir sobre la inclusión en el RUV de una persona que alega su condición de víctima de desplazamiento forzado de motivar con suficiencia sus decisiones, presentado de manera clara, ordenada y precisa las razones que sirven de apoyo a la determinación de negar o autorizar el registro, y también de reconocer y pagar la indemnización administrativa a su favor. En particular, la Corte destaca que la UARIV tiene las siguientes obligaciones al momento de expedir los actos administrativos correspondientes:

- Garantizar una aplicación correcta del derecho vigente en lo relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado.
- 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 constitucional.
- Asegurar un examen previo en búsqueda de la verdad de lo ocurrido que permita adoptar una decisión fundada en la realidad.
- Llevar a efecto diligentemente la notificación de sus decisiones.

La jurisprudencia constitucional ha establecido reglas que orientan la valoración de las solicitudes de registro y, en consecuencia, el modo en que debe motivarse una decisión al respecto. La Corte encuentra que desde la sentencia T-821 de 2007 ese Tribunal las definió con claridad y, por ello, a continuación, se reiteran tales reglas que pueden denominarse y enunciarse como sigue

- La carga de la prueba en relatos que se consideran contrarios a la verdad, le corresponde a la UARIV.

Al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, debe demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar 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 competente advierte una incompatibilidad entre los enunciados de la declaración, para poder rechazar la inclusión en el RUPD, tiene que 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 hecho del 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 siquiera sumaria de la ocurrencia de los hechos para determinar que una persona sí se encuentra en situación de desplazamiento.

- Prohibición de negar el registro invocando 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.

En suma, la UARIV está obligada a motivar adecuadamente las decisiones en las cuales resuelve las solicitudes realizadas por quienes solicitan la inclusión en el RUV por ser víctimas de desplazamiento forzoso. Su desconocimiento implica una violación del derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede el Despacho a determinar si la actuación de la UARIV desconoció el derecho al debido proceso y, de ser el caso, el tipo de remedio constitucional que debe adoptarse.

CASO CONCRETO

Requisitos de procedencia de la tutela

Legitimación en la causa por activa: El artículo 86 de la Carta Política, señala que toda persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces con el fin de obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela. La norma en cita establece que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; o (iv) mediante agente oficioso. Así, se encuentra legitimado por activa quien promueva una acción de tutela siempre que (i) la persona actúe a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

En el caso objeto de estudio se encuentra acreditado que LUÍS FELIPE RAMÍREZ tiene legitimación por activa para formular la acción de tutela de la referencia, en la medida en que es titular de los derechos constitucionales fundamentales cuya defensa inmediata invoca.

Legitimación por pasiva: El artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.

En el caso que nos ocupa, la acción de tutela se dirige en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-, entidad pública de origen legal que tiene capacidad para ser parte dentro del proceso y, en esta medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente proceso de tutela. Además, fue quien en un momento negó la inclusión en el RUV de la accionante y hoy el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa que reclama.

Subsidiariedad: En el presente caso, la UARIV mediante la Resoluciones 860011543 del 29 de octubre de 2008, 8600111543R del 12 de junio de 2009 y 06631 del 11 de septiembre de 2009, no reconoció como hecho victimizante el desplazamiento forzado declarado por el accionante y, en consecuencia, negó la inscripción de él y su grupo familiar en el RUV; no obstante dando cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Mocoa, se procedió a dar plena credibilidad a lo aseverado por el accionante, y consecuentemente se revocó la decisión proferida mediante la ya citada Resolución 8600011543 del 29 de octubre de 2008, y se inscribió en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD al señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ y a los miembros de su hogar; advirtiendo de contera que si posteriormente se establecía que los hechos declarados no eran ciertos, se procedería a la exclusión inmediata de del Registro Único de Población Desplazada, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Seguidamente, mediante comunicación rotulada “Respuesta al derecho de petición Cod Lex. 5577402” del 2 de los corrientes, se informó al señor LUÍS FELIPE, en relación con la petición elevada el 28 de enero de 2021 relacionada con la indemnización administrativa que, luego de haber examinado detenidamente la documentación aportada y los sistemas de información, se logró identificar en el Registro Único de Víctimas que el desplazamiento ocurrió con ocasión a situaciones de violencia generalizada, dejando sin piso la decisión adoptada por el Juez Promiscuo de Familia en la sentencia proferida dentro de la acción de tutela radicada bajo el consecutivo 2009-000439.

Advierte entonces esta falladora que, en atención a la categoría de sujeto de especial protección constitucional, las personas desplazadas por la violencia merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y, en tal sentido, el análisis del requisito de subsidiariedad es menos estricto, sin que ello signifique que la acción de tutela proceda de manera automática.

Ahora bien, al consultar la base de datos del Registro Único de Afiliados -RUAF- se constató que el señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ está afiliado al régimen subsidiado de salud. No obstante, en la base de datos del SISBEN el accionante está clasificado en el grupo C que corresponde a la población vulnerable, además de haber manifestado que es cabeza de hogar y que no cuenta con ningún tipo de ayuda; circunstancias que no fueron controvertidas por la entidad demandada.

Una valoración integral de las pruebas obrantes en el proceso le permite concluir la necesidad de aplicar con menor intensidad el examen de subsidiariedad. En efecto, se avizora que se encuentre ubicada en el Nivel C del Sisbén. Adicionalmente, el

señor LUÍS FELIPE refirió en el escrito de tutela ser cabeza de hogar y no contar con recurso ni ayuda alguna, situación que permite inferir que es una persona de escasos recursos económicos. Razón por la cual es posible dar por acreditadas las circunstancias referidas por el actor que lo ubican, en principio, en una situación en la que su posibilidad de reaccionar efectivamente frente a una agresión iusfundamental se torna compleja.

Teniendo en cuenta tales circunstancias, puede concluirse que es procedente la acción de tutela dado que el agotamiento de los medios judiciales ordinarios podría aplazar, en caso de constatarse una violación iusfundamental, la adopción de las medidas definidas que se requieren para asegurar la protección efectiva de las personas que alegan ser víctimas del desplazamiento forzado, en este caso del accionante. En consecuencia, la tutela resulta ser el instrumento adecuado para debatir la posible violación de los derechos del accionante.

Inmediatez: La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que si bien es cierto la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, también lo es que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno, justo y razonable.

En el asunto de la referencia, el accionante elevó derecho de petición tendiente al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa el 28 de enero de 2021, sin obtener por parte de la entidad accionada respuesta alguna. Por su parte, la acción de tutela se presentó el 1º de marzo de la anualidad que avanza, por lo que este despacho considera que cumplió con este presupuesto, pues transcurrió. Lo anterior aunado a que la valoración de la razonabilidad del plazo debe tener en cuenta si la presunta vulneración de los derechos de la víctima permanece en el tiempo, si el daño es actual y, por tanto, amparable mediante el trámite de tutela. En este caso, la no inclusión en el RUV del accionante y su grupo familiar por el desplazamiento forzado declarado por él, así como el posterior reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, podría suponer una afectación permanente, continuada y constante de sus derechos. Por tanto, en el presente caso la afectación iusfundamental en caso de comprobarse en esta providencia-sería actual.

Igualmente deben considerarse las circunstancias particulares de las personas. En este sentido, el señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ declaró ser víctima de desplazamiento forzado y manifestó ser cabeza de hogar y no contar con ningún ingreso ni ayuda, lo cual concuerda con la calificación que el SISBEN.

Análisis de fondo

El ciudadano LUÍS FELIPE RAMÍREZ solicitó a la UARIV su inscripción en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, rindiendo para tales efectos declaración juramentada ante la Personería de Villa Garzón el 6 de octubre de 2008, declaración que fue enviada para su inscripción y recibida en la Unidad Territorial de Putumayo el 7 de octubre de 2008. Que una vez valorada la declaración rendida por el accionante se encontró que no era viable jurídicamente efectuar su inscripción y su hogar en el Registro Único de Población Desplazada por cuanto existían razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deducía la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la ley 387 de 1997, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2º del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000.

Mediante Resoluciones No 860011543 del 29 de octubre de 2008, 860011543R del 12 de junio de 2009 (que resolvió recurso de reposición) y 06631 del 11 de septiembre de 2009 (que resolvió el recurso de apelación), la UARIV negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) a LUÍS FELIPE RAMÍREZ.

Siguiendo con el recuento se tiene por medio de la Resolución N° 860011543T del 26 de noviembre de 2009, y dando cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Mocoa, se procedió a dar credibilidad a lo aseverado por el actor constitucional, y, en consecuencia, se revocó la decisión proferida mediante la Resolución 860011543 del 29 de octubre de 2008, y se ordenó inscribir en el RUPD al señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ y a los miembros de su hogar; sin embargo, a través de comunicado radicado N° 20217204900801 adiado 2 de marzo de 2021, en respuesta al derecho de petición presentado el 28 de enero pasado, la entidad informó al afectado directo que, luego de haber examinado detenidamente la documentación aportada y los sistemas de información, se logró identificar en el Registro Único de Víctimas, que el desplazamiento ocurrió con ocasión a situaciones de violencia generalizada.

Encuentra este Despacho entonces que la UARIV vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante, toda vez que no motivó de forma adecuada sus decisiones, ya que (i) no aplicó de forma correcta el derecho vigente relativo a la definición de víctima de desplazamiento forzado y, como consecuencia de ello, (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.

Los actos administrativos que decidieron sobre la inclusión de la accionante en el RUV, y ahora la determinación de negar el reconocimiento y pago a su favor de la

indemnización administrativa adoptaron la definición de víctima dispuesta en la Ley 1448 de 2011, desconociendo con ello que en diferentes decisiones el Tribunal ha reconocido que la definición de “víctima” debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma y, adicionalmente, que no deben entenderse excluidas las formas de victimización que prevé la Ley 387 de 1997.

Si bien en la motivación de los actos administrativos la UARIV consideró el concepto de víctima dispuesto en la Ley 1448 de 2011, omitió valorar las otras formas de victimización dispuestas en la Ley 387 de 1997, pese a que, según la sentencia C-280 de 2013 y el auto 119 del mismo año, no fueron suprimidas con la expedición de la Ley 1448 de 2011. En otras palabras, la motivación se limitó al concepto de víctima relacionándolo exclusivamente con el conflicto armado interno, desconociendo la obligación de evaluar la calidad de víctima a partir del concepto amplio dispuesto en la Ley 387 de 1997, es decir, no solo por hechos relacionados con el conflicto armado sino con *“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”*.

Lo anterior, tuvo una trascendencia directa en el análisis de los criterios técnico y de contexto, los cuales solamente se ocuparon de definir si los hechos narrados por el señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ se enmarcaban en el conflicto armado interno, pues, consideró que *“(…) luego de haber examinado detenidamente la documentación aportada y los sistemas de información, se logró identificar en el Registro único de Víctimas, que el desplazamiento ocurrió con ocasión a situaciones de “violencia generalizada”*.

Para esta juzgadora, pese a que la UARIV consultó algunas herramientas técnicas para analizar el contexto sobre la situación manifestada por el accionante, la motivación es insuficiente, en tanto se aprecia de dicha consulta que la entidad solo argumentó que de los elementos encontrados no se establece que los hechos victimizantes estén relacionados con el conflicto armado interno. Ahora bien, si la accionada tenía dudas sobre la ocurrencia de los hechos, así como de su naturaleza, se encuentra habilitada para realizar una solicitud particular a en los términos indicados en el inciso cuarto del artículo 37 del Decreto 4800 de 2011. Todo esto en procura de atender la solicitud no solo de inclusión en el RUV de forma particular y concreta, sino además aquella referente al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa que reclama el afectado, tal como lo establece la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En síntesis, esta Agencia Judicial encuentra que, en el presente caso, la Unidad de Víctimas vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, ya que los actos administrativos (i) desconocieron la vigencia de la definición de víctima del desplazamiento que prevé la Ley 387 de 1997 reconocida en las sentencias C-280 de 2013 y T-025 de 2004 al fundamentar la negativa del registro y el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa en la ausencia de una relación con el conflicto armado, sin analizar las demás hipótesis previstas en la referida ley y (ii) realizaron un análisis genérico de la situación sin agotar algunos de los procedimientos para la búsqueda y obtención de información particular.

Dicho de otro modo, le correspondía a la UARIV estudiar de forma concreta, empleando los mecanismos idóneos que la ley prevé y con la precisión que corresponde, si el desplazamiento forzado padecido por el accionante y su grupo familiar 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.

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**, se ordenará que se realice una nueva evaluación en la que se defina de manera clara, comprensible y precisa si el señor LUÍS FELIPE RAMÍREZ se encuentran o no comprendidos por los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997 teniendo en cuenta lo que para el efecto estableció las sentencias C-280 de 2013 y T-025 de 2004. Para el efecto, deberá apoyar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar de manera específica y 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, para luego entrar a decidir de fondo la petición concerniente al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa reclamada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor **LUÍS FELIPE RAMÍREZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 3.410.795.

SEGUNDO: 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 reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, 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 si éste y los miembros de su hogar se encuentran o no comprendidos por los supuestos mencionados en la Ley 387 de 1997 teniendo en cuenta lo que para el efecto se estableció en las Sentencias C-280 de 2013 y T-025 de 2004. Para el efecto, deberá apoyar su decisión en las herramientas técnicas y de contexto, así como analizar de manera específica y 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.

Se previene a la UARIV para que no vuelva a incurrir en la omisión denunciada, y le advierte que su representante legal podrá incurrir en sanciones, penales, civiles y por desacato.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes el presente fallo en la forma prevista en el artículo 30 del citado Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional, si la decisión adoptada no fuere impugnada dentro del término legal.

QUINTO: ARCHIVAR el expediente, una vez regrese de la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

CAROLINA MONTOYA LONDOÑO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 007 LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

57e30edd290e7df814db4ee937f035e5aa5d5dc0f3ed1212ee8de8fa4bc85b2f

Documento generado en 12/03/2021 10:15:46 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>