

OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN POR PARTE DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS DE LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER SI EL DESPLAZAMIENTO FORZADO OCASIONADO POR ACCIONES DE LAS BACRIM TIENE RELACIÓN CERCANA Y SUFICIENTE CON EL CONFLICTO ARMADO Y EL ACCESO A LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR ESTE HECHO

Introducción

La Corte Constitucional (en adelante la Corte), mediante los Autos 119 de 2013 y 373 de 2016 ha insistido en la aplicación de los criterios mediante los cuales se establece el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa, en el entendido que a esta medida solamente tienen acceso aquellas personas cuyo desplazamiento se deriva de un actor armado ilegal en el marco del conflicto, o por grupos posdemovilización o BACRIM, siempre y cuando los hechos guarden una relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

De las respuestas del Gobierno Nacional a lo ordenado en dichos Autos, el Alto Tribunal concluye que *“las personas cuyo desplazamiento forzado es causado por acciones de las BACRIM, surten una etapa adicional de validación posterior al registro en el RUV para reafirmar la existencia de relación cercana y suficiente con el conflicto armado”*, por lo que considera necesario que la Unidad para las Víctimas (en adelante UARIV) aclare en qué consiste esta etapa adicional.

En virtud de lo anterior, la Corte expidió el Auto 735 de 2017, en el que resolvió:

“Primero. ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de este auto, un informe en medio físico y magnético, que dé cuenta de la aplicación de los criterios para establecer si el desplazamiento forzado ocasionado por acciones de las BACRIM tienen relación cercana y suficiente con el conflicto armado y cuántas de esas víctimas han accedido a dicha medida, teniendo en cuenta los criterios de priorización establecidos en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015. Esta información debe ser actualizada cada tres meses. Dentro del mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Segundo. ORDENAR a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente, un informe en medio físico y magnético, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de este auto, sobre el procedimiento para la entrega de la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado causado por acciones de las BACRIM, que tiene relación cercana y suficiente con el conflicto armado. En especial, la Unidad para las Víctimas deberá justificar esa etapa adicional de verificación, previa a la de documentación; describir qué elementos diferentes tiene a los que se surte en la etapa de valoración para la inclusión en el Registro Único de Víctimas. Dentro del

mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.”

En cumplimiento del seguimiento ordenado por la Corte, en este documento se exponen las consideraciones de la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), frente al Octavo Informe presentado por la UARIV, que corresponde al trimestre del 1 de julio al 30 de septiembre de 2019:

1. Aplicación de los criterios para establecer si el desplazamiento forzado tiene relación cercana y suficiente con el conflicto armado

La UARIV reitera que aplica los criterios contenidos en la Sentencia C-781/12¹ y el Auto 119/13, acogidos en el Manual de Valoración, para determinar si un hecho de desplazamiento forzado tiene relación cercana y suficiente con el conflicto armado, y “a partir de ello, la inclusión o no, en el RUV.”² Adicionalmente, presenta los casos en los que se aplican estos criterios³, cuyo propósito no es otro que el de identificar dentro del universo de desplazados quiénes tienen derecho a medidas de atención, asistencia y reparación integral en el marco de la Ley 1448/11.

La UARIV manifiesta: “Es precisamente en el ejercicio de dichos criterios, como se examinan, al día de hoy, los casos que se conforman en la descripción del artículo 1º de la Ley 387 de 1997 que dispone: << *para el caso de los desplazados forzados aplicarán otros autores que ejerzan actos de disturbios o violencia generalizada*>>. En igual sentido, vale decir que el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, reconoció la existencia de hechos victimizantes sujetándolos a la ocasionalidad relacionada con el conflicto armado interno.”⁴

Lo señalado en este párrafo, además de confuso, genera dudas sobre cómo la relación cercana y suficiente del desplazamiento forzado con el conflicto armado es determinante para decidir la inclusión o no en el RUV⁵. Lo anterior teniendo en cuenta que en dicho registro también deben estar aquellas personas cuyo desplazamiento puede no tener relación cercana y suficiente, pero se enmarca en

¹ “...circunstancias como la actividad o profesión de la víctima, la calidad del victimario, el lugar en que tuvieron ocurrencia los hechos, la existencia previa de amenazas o intimidaciones, entre otros, **son factores que permiten establecer dicho nexo causal** entre la violación de los derechos humanos y el daño como atribuible al conflicto armado, sin que la expresión demandada parezca imponer una relación de causalidad ‘estricta’ entre ambos extremos.”

² Unidad para las Víctimas, Octavo Informe Auto 735 de 2017, Órdenes Primera y Segunda, 30 de octubre de 2018.

³ IBID. P. 2: “...es importante aclarar que la valoración se produce indiscriminadamente respecto de los casos donde: (i) *los declarantes desconocen los autores del hecho(s) victimizante(s) y, (ii) la comisión de hechos(s) victimizante(s) proviene de causas diferentes a las referidas en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011...*”

⁴ Unidad para las Víctimas, Octavo Informe Auto 735 de 2017, Órdenes Primera y Segunda, 30 de octubre de 2018.

⁵ Es a través de este registro que se accede a las medidas de atención y asistencia, a las que tienen derecho todas las víctimas de desplazamiento forzado de acuerdo a la definición del Art. 1º de la Ley 387 de 1997.

las otras causales señaladas en el Art. 1º de la Ley 387, para garantizar su acceso a medidas de atención y asistencia⁶.

En este sentido, se requiere que la UARIV aclare cuál es el alcance de lo manifestado en la inclusión de víctimas de desplazamiento forzado con ocasión 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 o alteren drásticamente el orden público*”⁷, cuando éstos no tienen relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

A través de la aplicación de estos criterios, la UARIV presenta cifras generales de inclusión por desplazamiento forzado en el RUV identificando personas: (i) cuyos hechos victimizantes fueron perpetrados en el marco del conflicto, (ii) los que no, pero que guardan una relación cercana y suficiente con éste y, (iii) los causados por violencia generalizada, de acuerdo a tres marcos normativos: la Ley 387 de 1997, el Decreto 1290 de 2008 y la Ley 1448 de 2011, como se observa en la siguiente tabla⁸:

Tabla No.1 - Cifras generales de inclusión por desplazamiento forzado en el RUV.

Marco Normativo	Conflicto Armado		Relación Cercana Y Suficiente		Violencia Generalizada		Total	
	Casos	Personas	Casos	Personas	Casos	Personas	Casos	Personas
LEY 387 DE 1997	861.155	4.869.665	45.779	225.491	5.591	23.317	912.525	5.118.473
DECRETO 1290 DE 2008	67.502	84.507	2.111	2.540	72	82	69.685	87.129
LEY 1448 DE 2011	796.331	2.681.692	146.801	527.742	26.108	93.863	969.240	3.303.297
Total General	1.724.988	7.635.864	194.691	755.773	31.771	117.262	1.951.450	8.508.899

Fuente: Unidad para las Víctimas - Dirección de Registro y Gestión de Información - (Corte a 30 de septiembre de 2019 - Base RNI 011019)

De acuerdo a las cifras reportadas, el 1.37% del universo de las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV no tiene acceso a la indemnización administrativa, pues la vulneración de sus derechos no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado, tal como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4. Víctimas de desplazamiento forzado de acuerdo a la clasificación del hecho victimizante y al marco normativo aplicable

	Conflicto Armado	Relación Cercana y Suficiente	Violencia Generalizada	Total
Ley 387	4.869.665	225.491	23.317	5.118.473
Decreto 1290	84.507	2.540	82	87.129
Ley 1448	2.681.692	527.742	93.863	3.303.297
Total	7.635.864	755.773	117.262	
%	89.73%	8.88%	1.37%	8.508.899

⁶ Ley 1448 de 2011 Art. 60: “La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de **prevención y estabilización socioeconómica** de la población desplazada establecida en la **Ley 387 de 1997** y demás normas que lo reglamenten. (negrilla por fuera del texto.

⁷ Art. 1º Ley 387/97.

⁸ 8º informe del Gobierno Nacional en Respuesta. P. 3.

Tabla elaboración propia. Fuente: 8º Informe de la UARIV en respuesta a las órdenes del Auto 735/17.

También presenta las cifras de inclusión con aplicación de los criterios de cercanía y suficiencia con el conflicto armado en el trimestre de reporte (del 1 de julio al 30 de septiembre de 2019):

Tabla No.2 Cifras de inclusión con aplicación de los criterios de cercanía y suficiencia con el conflicto armado en el trimestre de reporte.

Marco Normativo	Conflicto Armado		Relación Cercana Y Suficiente		Violencia Generalizada		Total	
	Casos	Personas	Casos	Personas	Casos	Personas	Casos	Personas
LEY 387 DE 1997	11.147	57.329	4.545	20.923	63	260	15.755	78.512
DECRETO 1290 DE 2008	2.265	2.854	0	0	12	16	2.277	2.870
LEY 1448 DE 2011	17.293	56.233	16.785	59.311	1.374	4.585	35.452	120.129
Total, general	30.705	116.416	21.330	80.234	1.449	4.861	53.484	201.511

Fuente: Unidad para las Víctimas - Dirección de Registro y Gestión de Información - (Corte a 30 de septiembre de 2019 - Base RNI 011019)

A partir de las cifras presentadas por el Gobierno, para la PGN no es claro cómo se aplica el Decreto 1290 de 2008 en el proceso de inclusión, ni por qué se relaciona en estas tablas, por lo que se requerirá desde la PGN a la UARIV aclare este punto. Tampoco que en el marco normativo de la Ley 1448/11 existan casos incluidos de violencia generalizada o de relación cercana y suficiente pues de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la mencionada Ley “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”.

Como se mencionó en el informe anterior, aunque la UARIV presenta los resultados de la aplicación de los criterios en la identificación de las víctimas de desplazamiento forzado cuyo hecho victimizante guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado, la PGN no cuenta con elementos suficientes para determinar si se están aplicando adecuadamente dichos criterios en la valoración de cada caso.

Al respecto, se ha tenido conocimiento de casos en los que las víctimas manifiestan haber sido desplazados de manera forzada en el marco del conflicto y se niega el reconocimiento del derecho a la indemnización debido a que se determinó, a partir de la aplicación de los criterios, que el desplazamiento no guarda relación cercana y suficiente con éste. Igualmente, en el seguimiento que realiza la PGN se ha evidenciado que hay resoluciones de indemnización que no presentan los elementos suficientes que permitan elaborar los recursos a los que haya lugar, afectando el derecho al debido proceso, como se presenta en la Resolución No. 04102019-24378 del 14 de junio de 2019, en la que la UARIV argumenta:

“...una vez consultado el Registro Único de Víctimas y luego de la verificación del estado de inclusión, se evidencia en este sistema de información, que el presente caso no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, sino que se encuentra marcado como un hecho de violencia generalizada, lo anterior, teniendo en cuenta que analizado en contexto de la zona donde ocurrió el hecho victimizante y la narración de los hechos de su declaración, las causas son diversas y no están estrictamente ligadas a factores conexos al conflicto armado.

“Que, al evidenciarse que el hecho victimizante de desplazamiento forzado, por el cual se solicita la medida de indemnización no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, sino que es producto de violencia generalizada, no es posible para la Unidad reconocer la medida de indemnización administrativa individual, atendiendo o establecido en el artículo 13 literal B de la Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019.”⁹

En la medida en que la Resolución niega el acceso a la medida de indemnización es fundamental que en la parte motiva se desarrolle con mayor profundidad el análisis de la Unidad, teniendo en cuenta que la víctima informó a la Defensoría del Pueblo que el presunto responsable es la guerrilla.¹⁰

En vista de lo anterior, es necesario verificar qué información se tiene en cuenta y cómo se aplicaron los criterios en los casos en lo que se identificó que no existe relación cercana y suficiente del hecho victimizante con el conflicto armado e igualmente constatar que se estén considerando todas las causales del artículo primero de la Ley 387 de 1997, de manera que se superen las barreras de acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación a las que tienen derecho las víctimas de desplazamiento forzado.

Al respecto, la PGN iniciará un proceso para realizar dicha verificación, analizando casos de resoluciones emitidas por la UARIV en la que se niega la indemnización debido a que el hecho victimizante no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado.

2. Reconocimiento de la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado con relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno.

Se reporta que, en el trimestre del informe, se desembolsaron por concepto de indemnización administrativa \$3.458.773.178,18 a 397 víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales 264 (66%) fueron priorizadas por su condición de urgencia

⁹ La víctima de este caso manifestó que su desplazamiento forzado fue causado por la guerrilla como resultado de una situación que involucra reclutamiento forzado, amenazas, intimidaciones y atentados contra su vida. Dicha entidad ya interpuso en recurso para controvertir la decisión de la UARIV.

¹⁰ En su informe de respuesta al Auto 735, la Defensoría del Pueblo, al referirse a resolución que deciden sobre la inclusión o no de víctimas de desplazamiento forzados de BACRIM que: “existe incoherencia de la Unidad para las Víctimas entre lo que informa a la Corte Constitucional y las resoluciones de no inclusión que expide, ya que en los informes presenta criterios y parámetros que no consideran el autor del hecho, mientras que estos sí son aplicados en los actos administrativos para argumentar su denegación.” P.10.

manifiesta o extrema vulnerabilidad de conformidad con lo establecido en la Resolución 01049/19. El dato histórico de indemnizaciones otorgadas se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No.4 - Dato histórico de indemnizaciones administrativas otorgadas a las víctimas de desplazamiento forzado, incluidas en el RUV, con relación cercana y suficiente.

AÑO VIGENCIA	NO. INDEMNIZACIONES	NO. PERSONAS	VALOR INDEMNIZACIONES
2013	46	46	\$ 153.207.541,05
2014	1.674	1.674	\$ 5.833.692.647,34
2015	2.819	2.814	\$ 8.674.917.754,25
2016	2.074	2.066	\$ 10.091.659.865,95
2017	1.184	1.184	\$ 6.271.010.924,15
2018	3.210	3.197	\$ 17.030.373.879,49
2019	1.954	1.954	\$ 13.524.447.248,80
TOTAL	12.961	12.935	\$ 61.579.309.861,03

Fuente: Subdirección de Reparación Individual - Unidad para las Víctimas (Corte al 30 de septiembre de 2019)

Adicionalmente el Gobierno informa que el avance en el otorgamiento o reconocimiento de la indemnización administrativa, es de 5.75% para las víctimas desplazadas por el conflicto armado, mientras que para aquellas cuyos hechos guardan una relación cercana y suficiente con éste es de un 1.71%, como se observa a continuación:

Tabla No.5 - Indemnizaciones administrativas otorgadas a las víctimas de desplazamiento forzado cometido en el marco del conflicto armado o con relación cercana y suficiente.

ITEM	NO. DE VICTIMAS EN RUV	NO. DE INDEMNIZACIONES	% DE AVANCE
CONFLICTO ARMADO	7.635.864	438.710	5,75%
RELACION CERCANA Y SUFICIENTE	755.773	12.961	1,71%
VIOLENCIA GENERALIZADA	117.262	NA	NA
TOTAL	8.508.899	451.671	5,31%

Fuente: Subdirección de Reparación Individual - Unidad para las Víctimas (Corte al 30 de septiembre de 2019)

CONCLUSIONES

A partir de lo manifestado por la UARIV respecto a que de la identificación de la relación cercana y suficiente con el conflicto armado se determina la inclusión o no en el RUV, se considera necesario hacer seguimiento al proceso de inclusión de víctimas de desplazamiento forzado, de manera que se garantice el acceso al registro de las personas cuyo hecho victimizante no guarda relación con el conflicto armado, pues éstas tienen derecho a medidas de atención y asistencia en el marco de la Ley 387/97.

Es necesario que la UARIV aclare cómo se determina la inclusión o no en el RUV de víctimas de desplazamiento forzado a partir de la identificación de la relación cercana y suficiente del hecho victimizante con el conflicto armado. ¿qué pasa cuando se determina que el desplazamiento forzado no tiene relación cercana y

suficiente con el conflicto armado, pero si se enmarcan en el Art. 1º de la Ley 387/97?

En este mismo sentido se considera necesario verificar la adecuada aplicación de los criterios en la identificación de las 117.262 personas cuyos hechos victimizantes no guardan relación cercana y suficiente con el conflicto armado, particularmente su acceso a la oferta estatal dispuesta en el marco de dicha Ley, adicionalmente, se recomienda que el Ministerio Público realice un análisis de las quejas y peticiones relacionadas con este tema, tanto en el momento de la inclusión como de la indemnización.

Sobre el particular la PGN iniciará un proceso para realizar dicha verificación, analizando casos de resoluciones emitidas por la UARIV en la que se niega la indemnización debido a que el hecho victimizante no guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado.