



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-003-2019-00028-01  
**ACCIONANTE:** EDINSON FERIA BOTONERO  
**ACCIONADO:** UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN  
INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV  
**NATURALEZA:** ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia datada 25 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, negó, por improcedente, el amparo invocado.

### I.- ANTECEDENTES:

#### 1.1- Pretensiones<sup>1</sup>:

El señor **EDINSON FERIA BOTONERO**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, principio de favorabilidad, precedente constitucional y primacía de la realidad sobre la formalidades; y en consecuencia, se ordene a la entidad accionada analice los factores fáctico – jurídicos que ocasionaron el atentado que sufrió contra su vida y se proceda a incluirlo, junto con su familia, en el Registro Único de Víctimas.

---

<sup>1</sup> Folio 1 del cuaderno de primera instancia.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

Manifiesta el accionante, quien reside en el Municipio de Coveñas - Sucre, que se encontraba trabajando como mesero en el restaurante y estadero "El Reposo", en el mismo Municipio, sector la Coquerita.

Relata, que el día 22 de mayo de 2011, mientras se encontraba en su trabajo fue víctima de varios disparos en su abdomen, propiciados por un hombre desconocido que llegó al restaurante donde él laboraba.

Indica, que no tiene enemigos, ni problemas con otras personas, que sólo se dedicaba a trabajar para proporcionarle sustento económico a su familia, lo cual, no ha podido seguir haciendo, por causa de los daños ocasionados por el atentado.

Señala, que su salud fue afectada de manera ostensible, pues, al día de hoy, se encuentra discapacitado y con una bala aún en su organismo.

Aduce el accionante, que rindió declaración ante la Personería de Coveñas - Sucre, el día 24 de marzo de 2015, donde relató los hechos acaecidos durante su jornada laboral.

Refiere, que a través de la Resolución No. 2015-229636 del 5 de octubre de 2015, la directora técnica de registro y gestión de la información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, resolvió no incluirlo a él, ni a su familia en el Registro Único de Víctimas.

Manifiesta, que interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la resolución referida, los cuales fueron negadas sin motivos fundados.

Sostiene, que lo ocurrido es una clara violación al derecho internacional humanitario y en consecuencia, se le debe reconocer a lo ocurrido, la

---

<sup>2</sup> Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

condición de acto terrorista, enfrentamiento, hostigamiento y lesiones personales, los cuales, afectaron su salud, integridad física y emocional.

### **1.3. La contestación<sup>3</sup>.**

La entidad accionada, **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS –UARIV–** rinde el informe solicitado, solicitando que se nieguen las peticiones incoadas por el accionante, toda vez, que las resoluciones expedidas por la entidad son actos administrativos susceptibles de ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa y el accionante, no demuestra la causación de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela.

Manifiesta la entidad, que ha realizado todas las gestiones obligatorias para el cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales que le han sido conferidos, evitando así, la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del actor.

### **1.4.- La providencia recurrida<sup>4</sup>.**

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 25 de febrero de 2019, niega, por improcedente el amparo invocado por el tuteante.

Considera el A-quo, que la acción invocada no cumple con el requisito de *subsidiariedad*, puesto que, el accionante cuenta con otros medios judiciales para atacar el acto acusado, como lo son, los mecanismos ordinarios de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico, los cuales ostentan las características de idoneidad y eficiencia para el control de legalidad de los actos administrativos.

Refiere, que tampoco se pudo establecer alguna condición de procedencia excepcional, habida cuenta, que el accionante no aporta

---

<sup>3</sup> Folios 31 – 33 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 44 - 50 del cuaderno de primera instancia.

los elementos probatorios mínimos que permitan señalar que el hecho guardara relación con el conflicto armado interno, pues, si bien, la carga probatoria se aligera para la acción promovida, se debe demostrar siquiera sumariamente la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado.

Sostiene de igual forma, que tampoco se cumple con el requisito consistente en la *inmediatez* de la acción, debido a que el último acto expedido por la Unidad de Víctimas, data 14 de septiembre de 2017, es decir, transcurrió más de un año antes de que se interpusiera la acción de tutela.

### **1.5.- La impugnación<sup>5</sup>.**

Inconforme con la decisión de primer grado, el accionante la impugna, con el fin de que se revoque y se tutelen los derechos fundamentales que considera vulnerados.

### **1.6.- Trámite en segunda instancia**

Mediante auto del 2 de abril de 2019<sup>6</sup>, se admitió la impugnación contra la sentencia de fecha 25 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

## **II.- CONSIDERACIONES:**

### **2.1.- Competencia:**

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991.

---

<sup>5</sup> Folio 56 del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

## **2.2.-Problema jurídico.**

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar: ¿La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, vulnera los derechos fundamentales del accionante y su núcleo familiar, al negarse a inscribirlos en el Registro Único de Víctimas (RUV)?

Para abordar el problema planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) La tutela. Subsidiariedad; ii) Víctima del conflicto armado de la ley 1448 de 2011, y iii) Caso concreto.

## **2.3.- Análisis de la Sala**

### **2.3.1. La tutela. Subsidiariedad.**

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas, en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política<sup>7</sup>.

Para la procedencia de la acción, es necesario que el afectado, no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción

---

<sup>7</sup> "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"

u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

### **2.3.2. Víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011.**

Dentro del conjunto de normas que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las Leyes 387 de 1997<sup>8</sup> y 1448 de 2011<sup>9</sup>.

Con la expedición, de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional busca establecer medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas en el marco del conflicto armado. En este sentido, la ley amplía las facultades del Estado con el propósito de articular de forma coherente, las funciones de las diversas instituciones públicas, para la consecución de programas de asistencia, atención y reparación de las víctimas.

Así mismo, la Ley 1448, se constituye en una ley con 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.

En cuanto a la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional en la Sentencia C-253A de 2012, se pronunció en los siguientes términos:

*“Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. **Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona***

---

<sup>8</sup> “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”.

<sup>9</sup> “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

**que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella.** Para eso la ley acude a una especie de **definición operativa**, a través de la expresión '[s]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley (...)', giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley." (Negrillas fuera de texto original)

Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional existe un universo de víctimas, conformado por aquellas personas que han sufrido algún tipo de menoscabo como consecuencia de una conducta antijurídica y que dentro de ese conjunto, hay unas que se dan "con ocasión del conflicto armado", que son las destinatarias de las medidas de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011.

En tal sentido, bajo la interpretación de dicha Corporación, dicha acepción permite que haya víctimas que no se den "con ocasión del conflicto armado", como lo serían quienes se ven coaccionados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales.

En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012<sup>10</sup>, reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011 y además, reconoció, que dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de "conflicto armado" también debe ser comprendido de manera amplia. Al respecto la Sala Plena, sostuvo:

---

<sup>10</sup> En esa oportunidad esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3° (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

“Para la Corte la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, inserta en la definición operativa de ‘víctima’ establecida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, **tiene un sentido amplio** que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión ‘con ocasión de’ alude a ‘una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.’

Esta conclusión también es armónica con la **noción amplia de ‘conflicto armado’** que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, **lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva** que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un **sentido amplio** que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y **constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.**” (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, 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 que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique, que deban entenderse excluidas otras formas de victimización.

#### **2.4.- Caso Concreto.**

En el presente caso, se tiene, que la acción de tutela es presentada por el señor **EDINSON FERIA BOTONERO**, con el fin que se ordene a la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, analice los

factores fáctico – jurídicos que ocasionaron el atentado que sufrió contra su vida y procedan, a incluirlo junto con su familia, en el Registro Único de Víctimas.

El A-quo, niega, por improcedente los derechos fundamentales invocados por el accionante, aduciendo que no se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción, pues, existen otros mecanismo judiciales para acusar la legalidad del acto administrativo objeto de reproche.

La misma decisión también señala, que no existen elementos probatorios mínimos que lleven al juez constitucional, a la conclusión de que el atentado sufrido por el accionante haya sido a causa del conflicto armado interno.

Ahora bien, una vez analizado el caso puesto a consideración, esta Sala considera que la decisión de primer grado debe ser **confirmada**, en atención a las siguientes razones:

En efecto, se aprecia en la **Resolución N° 2015-229636** del 5 de octubre de 2015<sup>11</sup>, la cual niega la inclusión del señor Edinson Feria Botonero y su núcleo familiar en el registro único de víctimas porque *“no es viable jurídicamente reconocerle los hechos victimizantes de Acto terrorista y lesiones personales por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011(...)”*

La anterior decisión fue recurrida a través de recurso de reposición y en subsidio, recurso de apelación. El primero fue resuelto por la Unidad de Víctimas, mediante **Resolución No. 2017-91365R** del 22 de septiembre de 2017<sup>12</sup>, que confirma la decisión aduciendo entre otras cosas que, *“Aunque los hechos presentados por el deponente, pueden exteriorizar diferentes circunstancias de vulnerabilidad delimitadas por un contexto*

---

<sup>11</sup> Folios 5-9 del cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Folios 10 - 13 del cuaderno de primera instancia.

*violento, no se logra concluir que su situación se encuentre acorde con lo establecido en la vigente ley, requisitos que no posibilitan determinar móviles de coacción que se encuadren dentro de escenarios propios de la contienda interna que vivió el país durante esa época”.*

Del mismo modo, el Jefe de la oficina Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las víctimas, mediante **Resolución N° 201832515** del 14 de noviembre de 2017<sup>13</sup>, resuelve el recurso de apelación impetrado, confirmando la decisión de no incluir al actor y su núcleo familiar dentro del Registro Único de Víctimas, para ello, especifica: *“no es posible establecer que la ocurrencia de los hechos victimizantes de ACTO TERRORISTA/ ATENTADO/ COMBATES/ ENFERNTAMIENTOS/ HOSTIGAMIENTO contra el/la señor(a) EDINSON FERIA BOTONERO, por lo acontecido en la ciudad de Coveñas en el mes de mayo de 2011, se haya efectuado con ocasión del conflicto armado interno, pues no se logra establecer una relación de conexidad cercana y suficiente entre el hecho acaecido y el conflicto armado interno”*

También se observa, epicrisis emitida por el la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl, del 07 de junio de 2011<sup>14</sup>, donde se extrae que Edinson Feria Botonero, fue remitido de UCI para manejo hospitalario y quien presentaba: *múltiples heridas por proyectil arma de fuego en tórax y abdomen.*

En atención a lo anterior, esta Colegiatura considera, que le asiste razón al A-quo cuando señala que dentro del presente trámite, no se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción, pues, no hay que olvidar que si bien, la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha establecido que el examen de procedibilidad para personas víctimas del conflicto armado, debe ser más flexible, esto sólo se cumple en la medida que el juez constitucional examine si existen situaciones de especial

---

<sup>13</sup> Folios 14 – 16 del cuaderno de primera instancia.

<sup>14</sup> Folios 20 – 22 del cuaderno de primera instancia.

vulnerabilidad, que lo sitúen al accionante bajo la amenaza de un perjuicio irremediable<sup>15</sup>.

Frente a las reglas de procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos por la Unidad de Víctimas, la misma corporación ha enfatizado, que la acción constitucional por regla general no reemplaza las acciones judiciales ordinarias (estos es, medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho), por lo cual, sólo procede dicha acción ante la amenaza de un perjuicio irremediable, que debe estar representado en *un daño a los derechos que sea: i) inminente, es decir, que se determine que está por suceder prontamente; ii) grave, porque implica la posibilidad de afectación de gran intensidad; y iii) que imponga la necesidad de adoptar medidas urgentes para conjurarlo con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales*<sup>16</sup>.

En ese sentido, en el *sub examine*, no se evidencia que el accionante este ante un perjuicio irremediable que amerite la procedencia de la tutela como mecanismo excepcional, pues, aunque se encuentra acreditado que el señor Edinson Fera Botonero, sufrió lesiones personales graves, no existe prueba sumaria de que dicho atentado haya sido con ocasión al conflicto armado, esto, debido a que no se advierte elemento alguno que permita dilucidar, que el atentado perpetrado contra el actor se encuentre dentro del marco de actos terroristas, enfrentamiento, combates u hostigamiento, como lo afirma el mismo.

En ese orden de ideas, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia.

---

<sup>15</sup> Sobre este aspecto, la Corte constitucional en Sentencia T-304 de 2018, señaló: *En ese orden de ideas, es precisamente este último aspecto el que nos permite abordar el segundo elemento que debe tener en cuenta el juez de tutela, para efectos de determinar si el medio judicial ordinario disponible para controvertir las decisiones de la Unidad de Víctimas es idóneo y eficaz, a saber, la vulnerabilidad del actor. Y las circunstancias de vulnerabilidad del actor deben ser, valga reiterarlo, verificadas en el caso concreto y con arreglo a los medios de prueba debidamente allegados al proceso de tutela. La razón de ello consiste en que la flexibilización del requisito de subsidiariedad para víctimas de la violencia no implica que estas, como regla general, no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos fundamentales, sin perjuicio de que, en ciertas circunstancias, exista una urgente e inminente necesidad de salvaguardarlos.*

<sup>16</sup> Sentencia T-584 de 2017.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 25 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO:** De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0046/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**