



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona
Sala Única de Decisión

-ÁREA CONSTITUCIONAL-

Magistrado Ponente:

DR. NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

Pamplona, 1 de junio de 2022

Acta No. 078

Proceso	IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
Radicado	54-518-31-04-001-2022-00050-01
Accionante	VICENTA DUARTE URBINA
Accionada	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS "UARIV"

ASUNTO

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la Accionante VICENTA DUARTE URBINA contra el fallo de tutela proferido el 25 de abril de 2022 por el JUZGADO PENAL DEL CIRCUITO DE PAMPLONA.

ANTECEDENTES

HECHOS¹.-

VICENTA DUARTE URBINA manifestó que tiene 70 años, es madre cabeza de familia, está a cargo de su hijo NICOLAS CONTRERAS DUARTE quien presenta condición de discapacidad mental, sus recursos son limitados, con bajo grado de escolaridad, la mayoría de su vida vivió en el campo y fue víctima del conflicto armado interno.

¹ Archivo pdf 002EscritoTutela fl. 1 y ss del expediente de primera instancia enviado por el aplicativo One Drive. Las referencias que se anoten corresponderán a dicho expediente a menos que se indique lo contrario.

Indicó que el 6 de febrero de 2003 falleció su hijo JAVIER CONTRERAS DUARTE, quien se encontraba vinculado como soldado profesional del Ejército Nacional de Colombia, *“mientras se hallaban algunos soldados (entre ellos mi hijo) haciendo un retén en una de las carreteras de Fortul-Arauca, fueron sorprendidos por quienes al parecer serían miembros de grupos al margen de la ley. Los cuales, aprovecharon el estado de indefensión de los soldados, puesto que como no estaban dentro del escenario de un combate, tampoco estaban preparados ante el ataque y no pudieron siquiera defenderse, y es así que finalmente muere mi hijo en el lugar y fecha indicados anteriormente”*.

Aduce que el motivo para guardar silencio y no declarar los hechos victimizantes, fue la fuerza mayor constitutiva por *“factores como mi avanzada edad, el delicado estado de salud en el que me encontraba y el desconocimiento de los derechos que me confería la ley 1448 del 2011, así como la ignorancia frente al término para poder rendir mi declaración ante la unidad de víctimas”*.

Agregó que el 30 de junio de 2019 por información *“de una vecina”* rindió declaración de los hechos victimizantes ante la Personería del municipio de Bochalema para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, el que fue negado por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas mediante Resolución No. 2019-122795 *“aduciendo que la declaración se produjo por fuera de los términos establecidos por la ley para presentar la declaración”*.

Finalmente, indicó que ante *“El desconocimiento de que dicha resolución podría ser objeto de recursos y la ausencia de una persona que me orientará frente al tema (ya que tengo un bajo grado de escolaridad), trajeron como consecuencia que la RESOLUCIÓN No. 2019-122795 quedara en firme y no pudiera ingresar al REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS”*.

PETICIONES².-

Solicitó tutelar sus derechos fundamentales a *“la justicia, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, al mínimo vital, la petición, la buena fe, el reconocimiento y la Reparación Integral Como Víctima Del Conflicto Armado”*, y en consecuencia:

² Folio 11 Ibídem.

1.- SE ORDENE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) realizar mi inscripción en el RUV como víctima del conflicto armado por el HOMICIDIO de mi hijo JAVIER CONTRERAS DUARTE.

2.- QUE EN CONSECUENCIA A LA INCLUSIÓN EN EL REGISTRO SE ORDENE iniciar la ruta de atención y reparación integral, y se tengan en cuenta los criterios de priorización por las condiciones acentuadas de vulnerabilidad que figuran dentro del ENFOQUE DIFERENCIAL.

3.- SE ORDENE el amparo de aquellos derechos fundamentales no invocados como amenazados, violados y/o vulnerados y que usted, en su función de guardián de la Constitución, pueda establecer como violados, amenazados y/o vulnerados.

ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE EN PRIMERA INSTANCIA

El 12 de abril de 2022³ el *A quo* admitió la acción de tutela impetrada por VICENTA DUARTE URBINA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV y la UNIDAD TERRITORIAL DE NORTE DE SANTANDER, corrió traslado por el término de dos días para ejercitar el derecho de defensa y tuvo como pruebas los documentos allegados con la acción de tutela.

El 25 de abril de 2022 decidió la acción constitucional⁴.

RESPUESTA A LA ACCIÓN

Sobre la ciudadana VICENTA DUARTE URBINA, la UARIV⁵ indicó que *“una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV –, se encuentra NO INCLUIDA por el hecho victimizante de HOMICIDIO en la persona JAVIER CONTRERAS DUARTE de según el radicado CH000373470 en marco normativo LEY 1448/2011”,* además refirió *“que la accionante instauró los recursos y que fueron debidamente notificados y de pleno conocimiento del accionante”*.

Informó que mediante Resolución No. 2019-1227795 del 11 de octubre de 2019 su Dirección Técnica de Registro y Gestión decidió sobre la inscripción en el registro Único de Víctimas de VICENTA DUARTE URBINA decisión que notificada, fue

³ Archivo 04AutoAdmisorio.

⁴ Archivo 08SentenciaPrimerInstancia.

⁵ Archivo 06RtaUARIV.

objeto de recurso de reposición y apelación, los que fueron decididos mediante Resoluciones No. 2019-122795R del 30 de julio de 2020 y No. 20207920 del 28 de agosto de 2020, las cuales fueron notificadas a la solicitante.

Considera que la Entidad no viola ningún derecho fundamental a la Accionante *“toda vez que se demuestra que está realizando las gestiones, encaminadas a surtir el debido proceso administrativo”* y encuentra que se presenta *“hecho superado, dado que la respuesta administrativa al accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado, y resolvió de fondo la petición”*, por lo que solicita negar las pretensiones invocadas y declarar improcedente la acción de tutela.

SENTENCIA IMPUGNADA⁶.-

En sentencia proferida el 25 de abril de 2022 el Juzgado Penal del Circuito con Función de Conocimiento de esta municipalidad resolvió **“NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la justicia, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, mínimo vital, petición, buena fe, reconocimiento y reparación integral como víctima del conflicto armado, invocados por la señora **VICENTA DUARTE URBINA** contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV”**.

Consideró que VICENTA DUARTE URBINA no dio cumplimiento al artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 al no haber realizado la declaración ante el Ministerio Público dentro de los 4 años siguientes a la promulgación de la Ley, es decir, hasta antes del 10 de junio de 2015, pues encontró que *“(…) la señora Vicenta presentó la declaración ante el Ministerio Público el treinta (30) de julio de 2019, es decir, aproximadamente cuatro (4) años y un (1) mes, posteriores al término previsto en la Ley para rendir la aludida declaración, e, incluso, ocho (8) años y un (1) mes después de la vigencia de la ley, término que, además, está inmerso en los dieciséis (16) años de ocurrido el presunto hecho victimizante; circunstancias a partir de las cuales, es dable colegir que dicha declaración fue extemporánea”*.

Adicionalmente, indicó que *“la accionante no logró demostrar ni ante la UARIV ni ante esta instancia, la existencia de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que le hayan impedido realizar la declaración del hecho victimizante, durante los 4*

⁶ Archivo 08SentenciaPrimeralInstancia.

años siguientes a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, ni antes, pues los argumentos esbozados por ella para justificar su incuria, no dan cuenta de las circunstancias de imprevisión, irresistibilidad o de algún hecho externo que le hayan impedido acercarse a declarar”.

Agregó que si bien la Corte Constitucional ha establecido que el término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 no es inflexible, tal situación se presenta para otros hechos victimizantes como la desaparición forzada y las víctimas de violencia sexual, mas no para el hecho expuesto (homicidio).

IMPUGNACIÓN⁷.-

Inconforme con la decisión adoptada por el *A quo*, la Accionante la impugnó, indicando que el principal motivo que alegó como justificante para la demora de la presentación de la declaración ante el Ministerio Público y que no fue tomada en cuenta ni por la UARIV ni por el juzgado de primer grado:

fue el desconocimiento de las garantías que me otorgaba la ley 1448 del 2011; Sobre todo, teniendo en cuenta que existe una circunstancia especial y no generalizada en mi caso, ya que fui criada la mayoría del tiempo en el campo, estudié solo hasta segundo primaria y para el momento en que debía presentar la declaración, no tenía ningún acceso a internet u otros canales que pudieran servir como puente de comunicación para que esa información tan importante llegara de manera oportuna a mí, no fue sino hasta el año 2019 que conocí por cuenta de una vecina que existía una ley que me protegía por ser víctima del conflicto armado y me daba algunos otros beneficios.

Considera que con el argumento de la UARIV de que tuvo la oportunidad de realizar la declaración en Venezuela “*se vulneran los principios de buena fé y favorabilidad al poner en tela de juicio la veracidad sobre las circunstancias de fuerza mayor por las que pasé*”, insiste además, que “*la razón principal por la cual no pude rendir mi declaración dentro del término establecido en la ley, es que desconocía por completo, tan siquiera el hecho de que existía una Unidad para la víctimas, no sabía de la ley 1448, ni de su objeto, ni de los procedimientos, ni de absolutamente nada referente a ello*”.

Argumentó respecto al término para rendir la declaración establecido en la Ley 1448 que,

⁷ Archivo 10ImpugnaciónAccionante.

Ahora, en cuanto al primer término, no se me puede exigir un plazo temporal alegado desde el momento en que se expide la ley 1448 de 2011, pues yo no entendía, ni sabía y mucho menos comprendía que podía buscar la protección de mis derechos, hasta el momento en que conozco de ellos. En el mismo sentido, se debe tener en cuenta que las circunstancias de Fuerza mayor (desconocimiento) cesaron para el año 2019 cuando una vecina me informó y sugirió acercarme a la alcaldía para que me repararan, es decir, hasta el año 2019 tuve conocimiento de que existía la ley 1448 y se podría decir que estaba en plena capacidad y conocimiento para declarar sobre los hechos victimizantes, por lo cual, a partir de ese momento se empieza a contar el término para llevar a cabo mi declaración.

Discurre que “el hecho de que una persona como yo -de origen campesino y de bajo conocimiento de la leyes y garantías que existen en el Estado Colombiano - no haya podido declarar y cumplir un requisito que es meramente formal, NO puede ser argumento para pasar por encima del derecho sustancial, ni de las garantías que me ofrece la Constitución por ser parte de un enfoque diferencial”.

Considera la Accionante que el juez de primera instancia “*desatendió que si la entidad accionada argumentaba que yo no podía tener desconocimiento -ya que la misma había promovido y dado publicidad a la Unidad de Víctimas en Venezuela- tenía en ella, la responsabilidad probatoria de sus afirmaciones, pues en razón a mi condición de marginalidad y vulnerabilidad, es evidente que me encuentro en desventaja frente al Estado”.*

Encuentra que en la sentencia de primer grado solo se tuvo en cuenta la extemporaneidad más no los motivos de fuerza mayor alegados “*lo que desconoce indiscutiblemente, elementos que le exigen la aplicación de un enfoque diferencial en razón a mi debilidad manifiesta y mi especial situación de marginación a consecuencia de la falta de acceso a la información”.*

Luego de hacer las anteriores consideración solicita:

1.- Que sea **REVOCADA** la decisión de fecha 25 de Abril de 2022, emitida en primera instancia por el Juzgado Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Pamplona, mediante la cual no se ampara las pretensiones por mí solicitadas dentro de la ACCIÓN DE TUTELA, y en su lugar, **TUTELAR** mis derechos fundamentales a la justicia, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, al mínimo vital, la petición, la buena fe, el reconocimiento y la Reparación Integral Como Víctima Del Conflicto Armado.

2. En consecuencia de ello, **ORDENAR** a las entidades accionadas a que en el marco de sus competencias garanticen de manera inmediata las acciones tendientes al restablecimiento de mis derechos.

3. Una vez cumplidas las anteriores, **SE ORDENE** iniciar la ruta de atención y reparación integral, y se tengan en cuenta los criterios de priorización por las condiciones acentuadas de vulnerabilidad que figuran dentro del **ENFOQUE DIFERENCIAL**.

CONSIDERACIONES

Competencia. -

Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación de la presente acción de tutela según lo establecido por el artículo 86 de la constitución Política de Colombia, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en el decreto 1983 de 2017 modificado por el Decreto 333 de 2021.

Problema Jurídico.-

Corresponde establecer si los actos administrativos expedidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, mediante los cuales resolvió no incluir a VICENTA DUARTE URBINA en el Registro Único de Víctimas –RUV-, vulneran sus derechos fundamentales a *“la justicia, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, al mínimo vital, la petición, la buena fe, el reconocimiento y la Reparación Integral Como Víctima Del Conflicto Armado”*.

Procedencia Excepcional de la Acción de Tutela Contra Actos Administrativos.-

El artículo 29 de la Constitución Nacional consagra el debido proceso como una garantía fundamental a la cual tienen derechos todos los que intervienen en las actuaciones judiciales y administrativas.

Es entendido que *“El derecho fundamental al debido proceso administrativo es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, entre las cuales y a disposición de las personas*

se encuentran los recursos para que éstas puedan defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea por irregularidad formal, injusticia o inconveniencia y que al usarlos dan inicio a la denominada vía gubernativa, a fin de permitir a la autoridad respectiva la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, para garantizar a los administrados sus derechos sin tener que acudir a la instancia judicial”⁸.

Ha sido reiterado por la jurisprudencia que la acción de tutela no está diseñada para reemplazar al juez competente y ha establecido que “(...) *la competencia del juez de tutela se limita al examen y verificación del acto por el cual se presume, son violadas o amenazadas las garantías constitucionales*”⁹.

Se ha indicado igualmente que si “*la Administración al adelantar una actuación o al expedir un acto propio de esta naturaleza, desconozca alguno de los procedimientos establecidos y con ello vulnere el debido proceso, el ordenamiento jurídico ha previsto medios ordinarios de defensa para atacar esas decisiones y restablecer los derechos que hayan sido afectados, de lo cual se deriva la subsidiariedad de la acción de amparo en cuanto a las actuaciones de la administración se refiere*”¹⁰.

Entonces, en los casos en los que se pretende controvertir un acto administrativo la procedencia de la acción de tutela es excepcional, por cuanto no es el mecanismo principal para debatirlos, además de estar revestidos por una presunción de legalidad¹¹. No obstante, la procedencia de la acción de tutela frente a actuaciones de la administración se habilita en los casos en los cuales la vía contencioso administrativa no es idónea o eficaz para remediar la vulneración alegada¹².

En conclusión, aun cuando el legislador estableció la jurisdicción contenciosa administrativa como la vía principal para debatir las controversias que se susciten entre la administración y los asociados, en casos excepcionales se habilita la competencia del juez de tutela, particularmente cuando se pretenda evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable o cuando ese mecanismo ordinario no resulta idóneo o eficaz para conjurar la vulneración de derechos fundamentales.

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STP467 de 2018.

⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STP8374 de 2019.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STP 670 de 2015.

¹¹ Sentencia T-239 de 2019.

¹² En este sentido pueden consultarse las sentencias T-051 de 2016, T-154 de 2018, T-239 de 2019, T-385 de 2019, entre otras.

En abundante jurisprudencia, el máximo Tribunal constitucional¹³ ha desarrollado una línea de interpretación uniforme que, en primer lugar, ratifica la regla general según la cual la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente¹⁴, y en segundo lugar, admite que excepcionalmente es procedente cuando se cierne un perjuicio irremediable.

Ha dado realce la jurisprudencia constitucional al efecto “*preventivo, conservativo anticipativo o de suspensión*” de las medidas cautelares¹⁵ disponibles en el ejercicio de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho¹⁶, argumento adicional para establecer la inviabilidad de la acción de tutela contra actos administrativos¹⁷.

También señala la Corte Constitucional que “*es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional*”¹⁸.

De la acción de tutela. -

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, toda persona puede ejercer la acción de tutela mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para la protección inmediata de sus derechos

¹³ Entre otras, las sentencias SU-037 de 2009, T-111 de 2008, T-1073 de 2007 y T-645 de 2006.

¹⁴ Sentencia SU-1052 de 2000, entre otras

¹⁵ “Igualmente, después de realizar un estudio de la manera como se encuentran reguladas en la Ley 1437 de 2011, ha señalado que las medidas cautelares que pueden solicitarse en el marco de los procesos iniciados con base en las acciones previstas en la mencionada ley tienen esas mismas características por su naturaleza preventiva, conservativa anticipativa o de suspensión¹⁹. Por esta razón, resulta en principio improcedente la acción de tutela contra actuaciones de la administración cuando no se ha presentado una acción contenciosa en la cual se pueden solicitar medidas cautelares. Al respecto, ha dicho que “[p]or regla general, es improcedente la acción de tutela contra actos administrativos, por cuanto los medios de control y las medidas cautelares establecidos en la Ley 1437 de 2011 se presumen idóneos y eficaces para adelantar el control de legalidad de dichos actos”.

¹⁶ Artículo 229 CPCA. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T 302 de 2019.

¹⁸ Sentencia C-132 de 2018

fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares.

La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

Cumplimiento de los Requisitos Generales de Procedencia de la Acción de Tutela.-

Previo a abordar si existe la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados, se examinará si la acción de tutela presentada en nombre propio por VICENTA DUARTE URBINA, satisface los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela que apuntan a la procedencia de la misma, a saber: (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad¹⁹. De cumplirse dichos requisitos, se procederá a analizar de fondo el asunto.

1.- Legitimación en la Causa. -

Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción, tenga un *“interés directo y particular”*²⁰, respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que *“lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”*²¹. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular²².

Por activa tenemos que la acción de tutela fue interpuesta en nombre propio por VICENTA DUARTE URBINA, por considerar que UARIV le está vulnerando sus derechos fundamentales a *“la justicia, debido proceso, dignidad humana, integridad personal, al mínimo vital, la petición, la buena fe, el reconocimiento y la Reparación*

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T 511 de 2017.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T 176 de 2011.

²² T 091 de 2018, op. cit.

Integral Como Víctima Del Conflicto Armado”, encontrando acreditada la legitimidad para interponer la acción por ser la persona presuntamente vulnerada.

Por pasiva, está la UARIV, de quien su omisión en el ámbito de su competencia es el objeto de la acción en estudio, por cuanto dicha entidad es la autoridad pública encargada de estudiar las solicitudes de inscripción en el Registro único de Víctimas del conflicto armado, quien negó la inscripción a la accionante.

Pese a que en el auto admisorio de la tutela se anotó como parte pasiva a la Unidad Territorial de Norte de Santander (como si se tratara de un ente independiente), debe entenderse que esta hace parte de la UARIV por ser una sola unidad.

Conforme a lo analizado se encuentra acreditado este requisito.

2.- Inmediatez. -

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable computado a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Este requisito tiene por finalidad preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como *“un remedio de aplicación urgente que demanda una protección efectiva y actual de los derechos invocados”*²³.

Con el fin de orientar la labor del juez de tutela, la jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que ayudan a determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez²⁴.

En el caso que nos ocupa, la inconformidad de VICENTA DUARTE URBINA radica en la negativa de ser inscrita en el Registro Único de Víctimas, lo cual se decidió mediante Resolución No- 2019-122795 del 11 de octubre de 2019 la UARIV²⁵, decisión que contrario a lo manifestado por la Accionante, sí fue objeto de los recursos de reposición y apelación, los cuales confirmaron la decisión, el primero

²³ Corte Constitucional, sentencia SU 391 de 2016.

²⁴ *“(i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica”*. Corte Constitucional, sentencia SU 391 de 2016.

²⁵ Folio 6 y ss archivo 06RtaUARIV Expediente primera instancia.

fue decidido el 30 de julio de 2020 mediante Resolución No. 2019-122795R²⁶, el segundo se decidió por la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mediante Resolución No. 20207920 del 28 de agosto de 2020²⁷ la que fue notificada a VICENTA DUARTE el 2 de noviembre de 2020²⁸.

Entonces, tenemos que el 2 de noviembre de 2020 VICENTA DUARTE URBINA fue notificada del acto administrativo por medio de la cual se decidió el recurso de apelación que confirmó la negativa del registro pretendido (Resolución No. 20207920 del 28 de agosto de 2020). Así, al momento en que instauró la acción de tutela (11/04/2022), había transcurrido aproximadamente un año y cinco meses desde que tuvo conocimiento del hecho que hoy considera violatorio de sus derechos fundamentales.

En un caso de similares contornos, razonó la Corte Constitucional:

46.- Por regla general, es indispensable constatar que la acción de tutela se haya promovido en un periodo de tiempo cercano a la ocurrencia de los hechos que motivaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. Lo anterior, en tanto la acción de amparo como mecanismo subsidiario y residual se concibió para que el juez conceda la protección urgente de los derechos fundamentales, se evite la producción de un daño manifiesto²⁹ y se garantice el principio de seguridad jurídica³⁰. En el presente asunto, si bien el recurso de amparo fue presentado más de dos años después³¹ de expedida la Resolución No. 201852841 del 7 de noviembre de 2018, la Sala considera que la acción cumplió con este presupuesto por dos razones.

47.- En primer lugar, la valoración de la razonabilidad del plazo para presentar la solicitud de tutela debe tener en cuenta los eventos en los cuales la presunta vulneración del derecho persista en el tiempo³². En esa medida, atendiendo a la protección especial que requieren las víctimas del conflicto armado, el término de dos años es razonable porque la eventual vulneración de los derechos del accionante derivada de su no inscripción en el RUV se mantiene mientras dicha decisión siga produciendo efectos jurídicos. En efecto, aunque la circunstancia que presuntamente dio origen a esta afectación es anterior al momento en que se presentó la tutela, esta impediría al accionante acceder a los mecanismos de protección y garantía de

²⁶ Folio 11 y ss Archivo 06RtaUARIV.

²⁷ Folio 17 y ss ibídem.

²⁸ Folio 22 ibídem.

²⁹ Sentencia T-323 de 2016.

³⁰ Sentencia T-183 de 2013.

³¹ En la sentencia T-071 de 2021, la Corte encontró cumplido el requisito de inmediatez en una acción de tutela interpuesta contra la UARIV, dos (2) años después de la notificación de la Resolución Administrativa que decidió el recurso subsidiario de apelación, y que negó la inclusión en el RUV de la accionante.

³² Sentencia T-246 de 2015.

atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, en caso de tener derecho a dichos beneficios.

48.- En segundo lugar, este tribunal ha insistido en que la situación particular del actor puede tornar desproporcionada la carga de acudir a la acción de tutela en un tiempo razonable³³. De acuerdo con lo anterior, en esta oportunidad, resultaría desproporcionado obligar al ciudadano a acudir al juez de tutela en un plazo inferior al transcurrido, pues lo expuesto en precedencia permite vislumbrar que es una persona en situación de vulnerabilidad por tratarse de un adulto mayor, que se dedica a las labores del campesinado, con escasos estudios académicos y en situación de pobreza extrema³⁴.

Encajando exactamente el precedente al caso propuesto, debe darse por satisfecho el requisito.

3.- Subsidiariedad.-

En su carácter residual *“La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*³⁵.

Respecto del requisito de subsidiariedad, tratándose de víctimas del conflicto armado la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

En primer lugar, en tratándose específicamente de personas víctimas del conflicto armado interno, ha sostenido la Corte Constitucional (sentencias T-188 de 2007, T-462 de 2012 y T-364 de 2015) de forma reiterada que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional.³⁶

Para el caso en estudio, a pesar de que la Accionante presentó los recursos de reposición y apelación contra la Resolución No. 2019-122795 del 11 de octubre de 2019 por medio de la cual la UARIV le negó su inscripción en el Registro Único de Víctimas, la decisión fue confirmada y si bien ha podido agotar la vía administrativa o promover la nulidad de ese acto, tal instrumento no se ofrece idóneo para la salvaguarda de sus intereses, atendiendo que la tutela se muestra mucho más

³³ Sentencia T-163 de 2017.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T 220 de 2021.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.

³⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia STL 17220 de 2019.

expedita, además de que se trata de un sujeto de especial protección. Quedando por tanto satisfecho este requisito.

Cumplidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela se revisa de fondo el asunto planteado.

Derecho Fundamental de las Víctimas a la Inclusión en el Registro Único de Víctimas.-

En busca de la garantía y protección de los derechos fundamentales de las víctimas, se expidió la Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*, allí se determinó que la UARIV es la responsable del Registro Único de Víctimas – RUV-, el que fue definido en el artículo 16 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 en los siguientes términos:

El Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas.

La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, 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, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas.

El Registro Único de Víctimas incluirá a las víctimas individuales a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 e incluirá un módulo destinado para los sujetos de reparación colectiva en los términos de los artículos 151 y 152 de la misma ley.

Según lo ha sostenido el precedente jurisprudencial, la inscripción en el UARIV constituye un derecho fundamental de las víctimas dado que,

(...) por cuanto la inscripción: “(i) otorga la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud (...) en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de

indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada; (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma”, entre otros derechos y beneficios”³⁷.

Para realizar dicha inscripción, los artículos 155 y 156 de la Ley 1148 de 2011 definieron el procedimiento a seguir, indicando en el artículo 155 que, para efectos de ser registrados como víctimas, los interesados deben presentar su declaración ante el Ministerio Público en un término de: (i) cuatro años, los cuales se cuentan a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, para el caso de quienes hayan sido victimizados con anterioridad a dicha fecha; o (ii) dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes los sean con posterioridad a la vigencia de la ley. Lo anterior implica que, las víctimas de hechos ocurridos antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, tendrán cuatro años contados desde el 10 de junio de 2011 hasta el 10 de junio de 2015, fecha en la que expiró dicho término.

En el caso de marras, la accionante VICENTA DUARTE URBINA solicita que la UARIV la inscriba en el RUV como víctima del conflicto armado por el HOMICIDIO de su hijo JAVIER CONTRERAS DUARTE, quien, según la narración del libelo inicial era soldado profesional y fue asesinado por grupos al margen de la ley.

El párrafo del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 definió quiénes son considerados víctimas para sus efectos, y explícitamente excluyó a los miembros de las Fuerzas Militares de su órbita de influencia:

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 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.

³⁷ T-211 de 2019.

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.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

Parágrafo 1°. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley³⁸.

De otro lado, si bien tal parágrafo menciona la aplicabilidad de medidas de “satisfacción” y “no repetición” para la Fuerza Pública, las cuales se desarrollaron en los artículos 139³⁹ y 149⁴⁰ de la misma norma, respectivamente, en su libelo

³⁸ Subrayado fuera de texto.

³⁹ **“ARTÍCULO 139. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN.** El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido, de acuerdo a los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Las medidas de satisfacción serán aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima.

Las medidas de satisfacción deberán ser interpretadas a mero título enunciativo, lo cual implica que a las mismas se pueden adicionar otras:

- a. Reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor;
- b. Efectuar las publicaciones a que haya lugar relacionadas con el literal anterior.
- c. Realización de actos conmemorativos;
- d. Realización de reconocimientos públicos;
- e. Realización de homenajes públicos;
- f. Construcción de monumentos públicos en perspectiva de reparación y reconciliación;
- g. Apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres.
- h. Difusión pública y completa del relato de las víctimas sobre el hecho que la victimizó, siempre que no provoque más daños innecesarios ni genere peligros de seguridad;
- i. Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin;
- j. Difusión de las disculpas y aceptaciones de responsabilidad hechas por los victimarios;
- k. Investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos.
- l. Reconocimiento público de la responsabilidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

Parágrafo. Para la adopción de cualquiera de las medidas señaladas anteriormente, así como aquellas que constituyen otras medidas de satisfacción no contempladas en la presente ley, deberá contarse con la participación de las víctimas de acuerdo a los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la ley, así como el principio de enfoque diferencial establecido en el artículo 13°.

⁴⁰ **“ARTÍCULO 149. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.** El Estado colombiano adoptará, entre otras, las siguientes garantías de no repetición:

- a) La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley;
- b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad;
- c) La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley.
- d) La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado;

inicial la accionante fue diáfana en indicar que su propósito es paliar el “empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida causados por estos hechos victimizantes” y proteger su “mínimo vital”, procurando para ello “iniciar la ruta de atención y reparación integral”, sin mención alguna del interés en compensaciones simbólicas.

En esa medida, comprobado como está que la Accionante persigue una compensación monetaria por la muerte de su hijo, soldado profesional⁴¹ asesinado por un grupo al margen de la ley, y estando excluidas las FFAA en lo que respecta a las reparaciones económicas de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, norma avalada constitucionalmente⁴², es ineludible confirmar la decisión de primera instancia, dado que, por no estar dentro de su órbita de competencia, ninguna orden puede darse a la entidad accionada.

En mérito de lo expuesto, la SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

-
- e) La creación de una pedagogía social que promueva los valores constitucionales que fundan la reconciliación, en relación con los hechos acaecidos en la verdad histórica;
 - f) Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal;
 - g) Diseño e implementación de una estrategia general de comunicaciones en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la cual debe incluir un enfoque diferencial;
 - h) Diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado;
 - i) Fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales;
 - j) Difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior;
 - k) El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas.
 - l) La reintegración de niños, niñas y adolescentes que hayan participado en los grupos armados al margen de la ley;
 - m) Diseño e implementación de estrategias, proyectos y políticas de reconciliación de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 975, tanto a nivel social como en el plano individual;
 - n) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Pública;
 - o) La declaratoria de insubsistencia y/o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley.
 - p) La promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales;
 - q) Diseño e implementación de estrategias de pedagogía en empoderamiento legal para las víctimas;
 - r) La derogatoria de normas o cualquier acto administrativo que haya permitido o permita la ocurrencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, de conformidad con los procedimientos contencioso-administrativos respectivos.
 - s) Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará las garantías de no repetición que correspondan mediante el fortalecimiento de los diferentes planes y programas que conforman la política pública de prevención y protección de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley”.

⁴¹ Folios 3 y 4 archivo 0'3AnexosTutela.

⁴² “50. Con fundamento en las anteriores consideraciones encuentra la Corte que el tratamiento diferenciado que establece el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, entre las víctimas que tienen la condición de miembros de la Fuerza Pública y las que no pertenece a estos cuerpos armados, en punto a la reparación económica, no incorpora un trato discriminatorio comoquiera que dicho tratamiento se encuentra justificado en la medida que cumple fines constitucionales revestidos de legitimidad e importancia. Y adicionalmente, este tratamiento diferenciado resulta adecuado y efectivamente conducente en orden al logro de esos fines”. Corte Constitucional, sentencia C 161 de 2016.

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida el 25 de abril de 2022 por el Juzgado Penal del Circuito de Pamplona, conforme a lo anotado en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR la actuación procesal a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La presente decisión fue discutida y aprobada en Sala virtual el 1 de junio de 2022.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS
Magistrado



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO
Magistrado



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
Magistrado

Firmado Por:

Nelson Omar Melendez Granados

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Juzgado De Circuito
Promiscuo 1 De Familia
Cucuta - N. De Santander**

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:

25c2ffb8eca24a7159fbbd7880d06e760b97d2e0ca8f65460b18cfd54fc68bb0

Documento generado en 01/06/2022 12:03:48 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente
URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**