



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., siete (07) de octubre de 2021.

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Accionante : **MARILY MELO BECERRA**

Accionado : **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**

Radicación No. : **11001334204720210027500**

Asunto : **DERECHO DE PETICIÓN, DEBIDO PROCESO, SALUD Y DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL en calidad de víctima del desplazamiento forzado, violencia sexual y madre cabeza de familia.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 333 de 2021, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por la señora **MARILY MELO BECERRA**, quien actúa en

nombre propio, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, por presunta vulneración a su derecho fundamental de petición, debido proceso, salud y vida digna en conexidad con su calidad de víctima del conflicto armado, madre cabeza de familia y su derecho a la reparación integral.

1.1. HECHOS

- 1.** El día 30 de junio de 2021 la accionante suscribió solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, bajo el radicado N° BF000497753.
- 2.** La declaración anterior se formula en atención al hecho victimizante por delito contra la libertad e integridad sexual de conformidad con el artículo 3° de la ley 1448 de 2011, artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 sin respuesta alguna por parte de la entidad en los términos del artículo 156 inciso 2° de la ley 1448 de 2011.
- 3.** La inclusión en el registro único de víctimas debe ser realizada de forma oportuna y prioritaria con el fin de acceder a la indemnización, sin desconocer los convenios y tratados internacionales contemplados en el artículo 93 superior, como cabeza de familia y víctima del desplazamiento forzado y violencia sexual.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, debido proceso, salud y vida digna en conexidad con su calidad de víctima del conflicto armado, madre cabeza de familia y su derecho a la reparación integral.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 27 de septiembre de 2021, se notificó su iniciación al **DIRECTOR (A) DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados y el formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV suscrito el 30 de junio de 2021.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El 27 de septiembre de 2021, el Grupo de Tutelas de la UARIV presentó correo electrónico sin anexar el informe requerido por esta agencia judicial, así las cosas, por secretaría se puso en conocimiento tal situación a la entidad mediante correo dirigido a la cuenta impugnaciones@unidadvictimas.gov.co, sin respuesta alguna por parte de la entidad tutelada.

IV. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

(...)

ARTICULO 86. *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.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, ha vulnerado los derechos fundamentales de petición, debido proceso, salud, derecho a la reparación integral, vida digna en conexidad con su calidad de víctima de desplazamiento forzado y violencia sexual de la señora **MARILY MELO BECERRA** como madre cabeza de familia, al no dar trámite a la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas mediante formulario suscrito el día 30 de junio de 2021, limitando su derecho a la indemnización como víctima del conflicto armado.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe al derecho de petición.

4.2.1. El derecho de las víctimas del conflicto armado a la inscripción en el RUV y a la reparación integral.

Según el análisis realizado por la Corte Constitucional en Colombia la inscripción en el RUV constituye un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno porque materializa su derecho fundamental a ser reconocidas y, además, es imprescindible para acceder a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, consagrados en la Ley 1448 de 2011.

Así mismo, 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, 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 correspondientes.

La sentencia T-478 de 2017 proferida por el órgano de cierre constitucional estimó frente a la omisión de inscripción en el RUV de una persona con derecho a inclusión en el registro de víctimas lo siguiente:

(...)

(i) la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtir para exigirlos; (iii) para la inscripción en el RUV únicamente pueden solicitarse los requisitos expresamente previstos por la ley; (iv) las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse como ciertas en razón del principio de buena fe, salvo que se pruebe lo contrario; y (v) la evaluación debe tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación pro homine.

Así las cosas y según lo contemplado los artículos 155 y 156 de la ley 1448 de 2011, existe un término y procedimiento especial para que UARIV otorgue o niegue el registro solicitado:

(...)

ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO. *Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.*

Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.

Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

Vale advertir que la negativa de inscripción en el registro debe ceñirse estrictamente a lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011. Solo procede cuando, en el proceso de valoración de la solicitud de registro, se determine que:

- (i) los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011;
- (ii) se evidencie la falsedad de los hechos invocados;
- (iii) la petición sea extemporánea salvo la excepción de fuerza mayor.

Igualmente, dicho registro permite acceder a la reparación integral de las víctimas como una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la persona al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios.

En concordancia con lo anterior la SU-254 de 2013 proferida por la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano:

(...)

En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de las víctimas, se debe concluir que la jurisprudencia de esta Corporación, tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela, ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, especialmente frente a graves violaciones de derechos humanos, con particular énfasis, para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos

delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como derechos constitucionales de orden superior.

4.2.2 Derecho fundamental a la salud y su impacto en personas víctimas de violencia sexual.

El derecho a la salud fue elevado al rango constitucional a través de la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015.

El artículo segundo de esta normatividad dispone que el derecho a la salud comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud, lo define además como una prestación que está en cabeza del Estado y por lo tanto, es de carácter esencial y obligatoria, por lo que debe ejecutarse bajo su indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control conforme lo estipula el artículo 49 de la carta política, como quiera que con aquel, lo que se busca es proteger el desarrollo de una vida digna, la cual se manifiesta como uno de los pilares de la noción de derechos fundamentales y, además, como fundamento del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la salud es un derecho que protege múltiples ámbitos de la vida humana, desde diferentes perspectivas. En tal sentido, definió el derecho a la salud como un derecho complejo, el cual demanda del Estado una variedad de acciones y omisiones para su cumplimiento, supeditando así la plena garantía del goce efectivo del mismo, a los recursos materiales e institucionales disponibles. Por lo anterior, expuso que su ámbito de protección, no está delimitado por el plan obligatorio de salud, toda vez que existen casos en los cuales se requiere con necesidad la prestación de un servicio de salud que no esté incluido en dicho plan, el cual puede comprometer en forma grave la vida digna de la persona o su integridad personal.

En cuanto a la cobertura, como mandato general, el derecho a la salud implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de

condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo.

De igual forma, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por ello, según el legislador estatutario, el sistema de salud: *“Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud”*¹

Dentro de este contexto, en el ámbito internacional, se ha destacado que este derecho implica que se le asegure a las personas, tanto individual como colectivamente, las condiciones necesarias para lograr y mantener el *“más alto nivel posible de salud física y mental”*². Para ello, sin duda alguna, es necesario prever desde el punto legal y regulatorio, condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación. Por esta razón, se ha dicho que el acceso integral a un régimen amplio de coberturas, es lo que finalmente permite que se garantice a los individuos y las comunidades la mejor calidad de vida posible.

Aunado a lo anterior y bajo el principio de principio de progresividad, el Estado está obligado a garantizar una gama de facilidades, bienes y servicios que aseguren el nivel más alto posible de salud, en concordancia con lo señalado en Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que señaló como obligaciones del Estado las siguientes:

(...)

a) *Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;*

¹ Ley 1751 de 2015.

² Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: *Marily Melo Becerra.*

Accionada: *UARIV*

Acción de Tutela - Sentencia

b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

En cuanto al **derecho de salud a las víctimas de violencia sexual**, la Corte Constitucional estima que existen igualmente unos mínimos de protección ya que la violencia sexual es una grave violación a la dignidad humana y a la integridad física y mental de las personas, en este sentido, diferentes instrumentos internacionales han determinado la obligación de adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual, particularmente hacia las mujeres, y **garantizar la debida diligencia en la prevención, atención, protección y acceso a la justicia de sobrevivientes de violencia sexual.** Estas obligaciones también han sido desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, principalmente mediante autos de seguimiento a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional frente al ejercicio de los derechos de la población desplazada, para determinar **mínimos constitucionales para la atención a víctimas de violencia sexual.**

La Corte Constitucional mediante auto 092 de 2008, estimó el alto impacto de la violencia sexual sobre las mujeres, veamos:

(...)

Desde otra perspectiva, existen estándares internacionales sobre los componentes mínimos de atención gratuita e inmediata a las víctimas de la violencia sexual, que incluyen: (a) asistencia médica inmediata para la atención de las heridas y lesiones recibidas por las víctimas, (b) seguimiento médico para la atención de las consecuencias clínicas del acto delictivo; (c) provisión inmediata de anticoncepción de emergencia y tratamiento profiláctico para evitar el contagio de infecciones de transmisión sexual; (d) atención psicológica especializada inmediata para la víctima y su familia; (e) asesoría médico-legal y jurídica; (f) asistencia social; (g) medidas protectivas para prevenir agresiones adicionales a la víctima. Según ha explicado la Organización Panamericana de la Salud, los servicios

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: *Marily Melo Becerra.*

Accionada: *UARIV*

Acción de Tutela - Sentencia

requeridos por las víctimas de violencia sexual son los siguientes: “Brindar una atención integral e interdisciplinaria: esto incluye la atención médica, psicológica y de apoyo a través de los grupos de apoyo autoayuda. Además, los proveedores deben conocer los otros servicios y recursos disponibles en su comunidad para referir a la sobreviviente a servicios de atención que no se proveen en el centro de salud o de otros servicios, como son los legales, de apoyo económico y de protección, entre otros... Contar con una guía de recursos del sector público y privado que brinden asistencia y patrocinio jurídico gratuito para las mujeres que quieran realizar la denuncia judicial

En conclusión, el derecho a la salud de las víctimas de violencia sexual, particularmente de las mujeres como sujetos de especial protección constitucional, debe ser garantizado como un mínimo constitucional. Este derecho comprende el acceso a la atención de forma inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario para superar las afectaciones físicas y psicológicas derivadas de las agresiones, que incluye valoración médica, tratamientos, procedimientos quirúrgicos o medicación que garanticen los derechos sexuales y reproductivos, tales como el acceso a la anticoncepción de emergencia y a la interrupción voluntaria del embarazo, la atención psicosocial en condiciones de dignidad y respeto.

4.2.3 La condición de madre cabeza de familia en el ordenamiento jurídico y los requisitos para acreditarla.

La Corte Constitucional en múltiple jurisprudencia ha destacado que las mujeres cabeza de familia son titulares de una especial protección constitucional, garantía que se deriva de varias fuentes; por lo anterior, el legislador ha establecido acciones afirmativas en caminadas a la protección de este grupo poblacional.

La ley 82 de 1993 “*Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia*”, precisó que la mujer cabeza de familia es quien ejerce la “*jefatura femenina del hogar*” y señaló que aquella puede tener personas a cargo en el plano económico, social o afectivo.

Vale advertir que no todas las mujeres que estén a cargo de la dirección de su hogar ostentan la calidad de cabeza de familia, puesto que se debe acreditar que se tenga a cargo la responsabilidad de menores de edad u

otras personas brindando el sustento económico, social o afectivo al hogar de forma permanente, acreditándose la sustracción de los deberes legales de manutención por parte del progenitor.

La sentencia T-003 de 2018 determina las condiciones para acreditar la calidad de madre cabeza de familia así:

(...)

la condición de padre o madre cabeza de familia se acredita cuando la persona (i) tiene la responsabilidad permanente de hijos menores o personas incapacitadas para trabajar, (ii) no cuenta con la ayuda de otros miembros de la familia y (iii) su pareja murió, está ausente de manera permanente o abandonó el hogar y se demuestra que esta se sustrae del cumplimiento de sus obligaciones, o cuando su pareja se encuentre presente pero no asuma la responsabilidad que le corresponde por motivos como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental.

4.2.4 derecho de petición

El **art. 23 de la Constitución Política** consagra el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, por lo tanto, es un derecho fundamental del cual procede la acción de tutela.

La **ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA, y en su artículo 13 indica que toda actuación de una persona ante autoridad indica el ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Las personas pueden pasar varias solicitudes como son:

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.
- Requerir información.
- Consultar.
- Examinar y requerir copias de documentos.
- Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: *Marily Melo Becerra.*

Accionada: *UARIV*

Acción de Tutela - Sentencia

Otro punto importante que contempla dicha ley es que el término para resolver el derecho de petición es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud. Ahora bien cuando lo que se solicita son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleve consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción. El artículo 20 de la ley 1755 prevé sobre la atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado, para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales.

4.2.5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Honorable Corte Constitucional ha expresado en múltiples oportunidades que gracias al ejercicio del derecho de petición los ciudadanos pueden ejercer otros derechos fundamentales, como son el derecho a la información, la libertad de expresión, la participación política, entre otros.

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*³.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede

³ Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: *Marily Melo Becerra.*

Accionada: *UARIV*

Acción de Tutela - Sentencia

ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

El ejercicio del derecho de petición, al ostentar un rango fundamental, habilita en el supuesto de su vulneración, la procedibilidad de la acción de tutela, pues como se dejó advertido éste es un mecanismo especial de rango superior previsto precisamente, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando se encuentran amenazados o han sido conculcados por una autoridad pública o por los particulares.

4.2.6 Del derecho de petición y su protección frente a la población desplazada.

La Ley 387 de 1997, define al desplazado como *"toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público"*. En virtud del anterior concepto, los integrantes de la población desplazada son personas de especial protección constitucional, que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, al verse sometido a condiciones de vulnerabilidad, empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida y, por ende, respecto de sus derechos es la acción de tutela el mecanismo judicial idóneo y efectivo.

En la medida que el desplazamiento forzado pone a sus víctimas en una situación de vulnerabilidad manifiesta, y desconoce de manera grave y

sistemática sus derechos fundamentales, quienes hacen parte de la población desplazada son sujetos de especial protección constitucional. Esto implica para el Estado la obligación de brindarles una atención prioritaria, lo cual se traduce, entre otras cosas, en la adopción de medidas judiciales que frenen de manera inmediata la vulneración de sus derechos.

En el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado la Corte Constitucional⁴ ha señalado que:

(...)

La protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible, más aún de las autoridades encargadas de la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’ que ha generado dicho fenómeno, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales. En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada, que debido al particular estado de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, cuando se vean vulnerados o amenazados⁵, al menos por las siguientes razones:

- i. *Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos, ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran.*
- ii. *No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada.*
- iii. *Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión*

⁴ Sentencia C- 542 de 2005.

⁵ Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.

4.2.7 Debido proceso administrativo.

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6° Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual *“las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.”*⁶

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e

⁶ Sentencia C-980 de 2010.

intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.⁷

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”⁸

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Sentencia C-980 de 2010.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”⁹. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”¹⁰.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, **pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que**

⁹ Sentencia T-796 de 2006.

¹⁰ *Ibídem.*

se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.¹¹

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, debido a ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

4.3. HECHOS PROBADOS

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Formulario Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas suscrito el 30 de junio de 2021.
- Cédula de ciudadanía de la demandante.
- Oficio 20219460038891 del 18 de junio de 2021, a través del cual la Fiscalía General de la Nación certifica el ingreso al sistema de información de Justicia y Paz "SIJYP", el caso de la señora Marily Melo Becerra ocurrido en la vereda Sinaí, Inspección de Zabaleta, jurisdicción del municipio de San José del Fragua (Caquetá) en el año 2007, hechos perpetrados por el grupo armado organizado al margen de la ley "Frente 49 Pardo Leal-Bloque Sur-FARC", por acceso carnal violento y desplazamiento forzado.

4.4. CASO CONCRETO

La señora **MARILY MELO BECERRA**, considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, derecho a la reparación integral, salud y vida digna en conexidad con su calidad de víctima del

¹¹ C-034 de 2014.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: Marily Melo Becerra.

Accionada: UARIV

Acción de Tutela - Sentencia

conflicto armado, como madre cabeza de familia por parte de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, por cuanto ha omitido dar trámite a la solicitud de registro efectuado el 30 de junio de 2021 mediante formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas con el fin de acceder en orden prioritario a una indemnización administrativa.

La instancia judicial advierte que en el presente caso la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** no respondió el requerimiento efectuado por este Despacho, por lo tanto, y conforme lo establece el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en el presente caso **se dará aplicación a la presunción de veracidad, en desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que presiden a la acción de tutela.**

Así las cosas, es evidente en el caso sub examine, que la entidad accionada no ha dado trámite alguno al formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV suscrito por la accionante el día 30 de junio de 2021 bajo el N° BF000497753 en atención a los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y violencia sexual ocurridos en el año 2007 en la inspección de Zabaleta, jurisdicción del municipio de San José del Fragua (Caquetá), por parte del grupo armado organizado al margen de la ley "Frente 49 Pardo Leal-Bloque Sur-FARC".

Ahora bien, según los términos previstos en el artículo 156 de ley 1448 de 2011 la UARIV contaba con 60 días hábiles para otorgar o denegar el registro de la señora Marily Melo Becerra, los cuales vencían a partir del 30 de junio de 2021 como fecha de radicación formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV el día **13 de agosto de 2021.**

Visto lo anterior, se encuentra demostrada la plena vulneración de los derechos fundamentales, de petición, debido proceso y derecho a la reparación integral y salud de la tutelante, al presentarse omisión al trámite administrativo de registro de la señora Marily Melo Barrera como víctima del desplazamiento forzado y violencia sexual, pues la reparación de la víctima

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: Marily Melo Becerra.

Accionada: UARIV

Acción de Tutela - Sentencia

como parte integral del derecho fundamental a la salud con la verdad y la justicia son derechos especiales de aquellas personas sujetas a graves violaciones de derechos humanos que ameritan una indemnización administrativa por parte del Estado colombiano.

En el caso que nos ocupa, los derechos fundamentales de la accionante como sujeto de especial protección constitucional, se encuentran limitados sin justificación alguna por la UARIV, quien no dio estricto cumplimiento a los términos previstos por el legislador en garantía de aquellas personas víctimas del conflicto armado, situación que exige a este operador judicial activar los mecanismos de protección habilitados en el ordenamiento para satisfacer los derechos fundamentales de los cuales se acredita afectación.

En concordancia con el principio de progresividad, ello implicara garantizar el nivel más alto de salud posible y evitar la inacción prolongada de la administración en la adopción de políticas públicas dirigidas a garantizar el goce efectivo de tales derechos fundamentales.

De otra parte, analizada la procedencia del amparo de los derechos a la vida digna en calidad de madre cabeza de familia incoados dentro de la presente acción, este Despacho advierte que con la demanda de tutela se **allega de forma fraccionada el formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV suscrito el día 30 de junio de 2021 radicado BF000497753.**

Dicha situación en principio no permite establecer si se invocó o no la vulneración de los derechos como mujer cabeza de familia señalada en la demanda.

No obstante lo dicho, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, valorara si se encuentra acreditado o no dicha circunstancia de mujer cabeza de familia, conforme a los soportes o afirmaciones eventualmente realizadas dentro del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: *Marily Melo Becerra.*

Accionada: *UARIV*

Acción de Tutela - Sentencia

Es decir, si se acredita la calidad de madre cabeza de hogar de la señora Marily Melo Becerra, según lo que se haya dicho en el acápite del formato denominado como "grupo familiar y/o demás víctimas (si las hay)", a efectos de establecer:

i) Responsabilidad permanente sobre hijos menores o personas incapacitadas para trabajar;

ii) Que no cuenta con la ayuda de otros miembros de la familia;

iii) Que su pareja está ausente de manera permanente, por homicidio o por sustracción del cumplimiento de sus obligaciones.

En tal caso, la UARIV adelantara las actuaciones procedentes que garanticen de igual forma el cumplimiento de los derechos fundamentales de la accionante como madre cabeza de familia.

Finalmente, **advertirle a la entidad accionada el deber de prontitud que tiene frente a las solicitudes elevadas por la población desplazada por la violencia.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, reparación integral presentada por la señora **MARILY MELO BECERRA**, identificada con C.C. No. 1.117.509.111, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, que dentro de un término no mayor a **48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a adoptar una decisión de fondo en cuanto a la solicitud de registro como víctima presentada por la accionante a través del formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el RUV suscrito el día 30 de junio de 2021 bajo el ° BF000497753, indicando, entre otros aspectos que se requieran y de forma clara, si:

- i. se encuentra incluida o no como víctima del desplazamiento forzado y violencia sexual, y en caso afirmativo asumir de manera inmediata las medidas de protección e impulsar el cumplimiento de las distintas actividades que se requieran, dada dicha condición.
- ii. Si la accionante tiene derecho al acceso prioritario de la indemnización administrativa atendiendo a sus condiciones de vida, situación específica de vulnerabilidad como víctima del desplazamiento forzado y violencia sexual.

TERCERO: CONDICIONAR la protección de los derechos fundamentales a la vida digna como madre cabeza de familia, a la evaluación de la entidad, según lo acreditado en lo dicho y en los anexos si existieren, del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas radicado el día 30 de junio de 2021 bajo el consecutivo BF000497753, acápite "grupo familiar y/o demás víctimas (si las hay)", demostrada tal situación, la entidad deberá adelantar las actuaciones procedentes que garanticen los derechos fundamentales de la accionante como madre cabeza de familia, según lo analizado en la presente providencia.

CUARTO: NOTIFICAR a la entidad accionada, a la accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Expediente: 11001334204720210027500.

Accionante: Marily Melo Becerra.

Accionada: UARIV

Acción de Tutela - Sentencia

QUINTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Juez

Firmado Por:

Carlos Enrique Palacios Alvarez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

047

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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:

5560ec198a2344e55f3eb266aeeda85a43e1e06a66bfc07f4259da5710331f29

Documento generado en 07/10/2021 06:48:02 a. m.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>