

Magistrado Ponente: JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL

Radicación: 13-430-31-04-001-2022-001018-02. Grupo T-2ª No. 00256/2022

Tipo de decisión: Modifica numeral segundo de la sentencia de tutela

Fecha de la decisión: 1 de agosto de 2022.

Clase de proceso: Tutela 2ª instancia

ACCIÓN DE TUTELA/ Alcance y objetivo.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO/ PRONUNCIAMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL/ GARANTÍAS MÍNIMAS/ Cualquier transgresión a las garantías mínimas, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa y/o judicial, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

ACCIÓN DE TUTELA/ SOLICITUD NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO/ Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial preeminente, como lo son las acciones contenciosas administrativas.

DERECHOS COMO VÍCTIMAS/ Vulneración por parte del personero municipal, quien no actuó conforme a los lineamientos de la Ley 1448 del 2011, en concordancia con el Decreto 1084 de 2015.

FUENTE FORMAL/ Artículo de la Ley 1437 de 2011, Ley 1448 del 2011 en concordancia con el Decreto 1084 de 2015.

FUENTE JURISPRUDENCIAL/ Sentencia C-214 de 1994, T-051 de 2016



**TRIBUNAL SUPERIOR DE CARTAGENA
SALA PENAL**

TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA

REFERENCIA	
MAGISTRADO PONENTE:	JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL
Radicación:	13-430-31-04-001-2022-01018-
No. I. Tribunal:	02 Grupo T-2ª No.00256 de 2022
Motivo decisión:	Tutela de 2ª instancia Enadis
Accionante:	Meza Zabaleta y otros Debido
Derecho:	Proceso y otros
Decisión:	Confirma
Aprobado:	Acta No 132

Cartagena, primero (01) de agosto del dos mil veintidós (2022)

1.- Asunto

Decidir la impugnación presentada por la autoridad accionada, contra el fallo de tutela proferido por el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué**, el día dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022), dentro de la acción de tutela instaurada por las ciudadanas **Enadis del Carmen Meza Zabaleta, Viviana Esther Jiménez Meza y Liliana Esther Jiménez Meza**, quienes a su vez actúan en representación de los menores de edad **J.D.B.M y S.D.B.M¹**, en contra de la **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV**.

2.- Fundamentos de la acción.

Refieren las accionantes, que son indígenas del Pueblo Zenú, estableciéndose por trabajo en una finca ubicada en la Vereda La Isla de la Amargura jurisdicción del municipio de Cáceres, Antioquia, desde el año 2017. En ese lugar su empleador fue víctima de hurtos y extorsión por parte de grupos guerrilleros, situación que lo obligó a salir de la región, vender el ganado y liquidar a los trabajadores.

Afirma la accionante Enadis del Carmen Meza Zabaleta, que al verse desempleada y con unos ahorros producto de su trabajo, inició actividades como comerciante en esa misma región, no obstante, también fue víctima de *vacunas extorsivas, persecución y amenazas* por parte de grupos armados.

Resalta que la noche del 2 de septiembre de 2020, el “*Clan del Golfo*” llegó a la población haciendo disparos al aire para intimidar a los lugareños, pero como quiera que vivían en

¹ La información que permite identificar o individualizar al menor, fue suprimida, con miras a garantizar la intimidad, privacidad y dignidad humana, de acuerdo con los artículos 33 y 193 de la Ley 1098 de 2006 y demás normas pertinentes.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

una zona distante del pueblo, podían observar desde lejos lo que estaba sucediendo, por ello decidieron apagar las luces de la casa de habitación y se resguardaron debajo de las camas.

Señala que al día siguiente se enteró de la orden emanada del grupo armado en el sentido que debían abandonar el lugar antes de mediodía sino correrían el riesgo de ser asesinados. Fue por ello que se vieron forzados a desplazarse de su domicilio, dejando atrás esfuerzos, ilusiones y trabajo. Después de ese evento se asentaron en el Corregimiento de Numancia en el municipio de Buenavista, Sucre.

Señala que estando en ese lugar, ella y alguno de sus familiares declararon los hechos victimizantes ante la Personería Municipal, no obstante, refiere que sus familiares fueron incluidos en el Registro único de Víctimas, mientras que a ella le fue notificada la Resolución No. 2021-30263 del 26 de abril de 2021, por cuyo medio la UARIV resolvió no reconocer a su favor y el de su núcleo familiar la condición de víctima, por lo tanto, no fueron incluidos en el RUV, ya que en su momento no fueron incluidas en el Censo de Personas víctimas por eventos masivos por la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno con el acompañamiento de la Personería Municipal.

Arguye que el 11 de noviembre de 2021 formularon los recursos de ley, así como solicitud de revocatoria directa del acto administrativo que negó su condición de víctimas. No obstante, la UARIV dispuso no revocar el acto administrativo confutado. Decisión que consideran contradictoria, sin argumentos de fondo y basada en conceptos antijurídicos, pues no atendió su verdadera condición de desplazados, máxime cuando son sujetos de especial protección constitucional al pertenecer a un pueblo indígena.

Por todo lo reseñado, solicitan que se amparen sus derechos fundamentales del debido proceso, vida digna, salud, mínimo vital, vivienda, igualdad y paz. Como consecuencia de lo anterior, pretenden que se ordene a la *unidad especial para la atención y reparación integral a las víctimas* - UARIV, incluirlos en el registro Único de Víctimas (RUV), para acceder a la oferta institucional y política social del Estado. Así mismo, piden que se decrete la nulidad de los actos administrativos expedidos por la UARIV, y en su lugar que expida una Resolución que concluya con su inclusión en el RUV.

3.- Actuación procesal

3.1.- El día 27 de abril del 2022, el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué**, admitió la presente acción de tutela mediante auto que ordenó darle traslado a la **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas**, y al tiempo, ordenó la vinculación de la **Procuraduría General de la Nación**, de la **Defensoría del Pueblo**, de la **Alcaldía Municipal de Buenavista, Sucre**, de la **Personería Municipal de Buenavista, Sucre** y de la **Fiscalía 48 Especializada de Medellín**, a quienes les concedió el término de cuarenta y ocho (48) horas para que rindieran el respectivo informe respecto a los hechos que originaron esta demanda.

3.2.- Impartido el trámite de rigor, el *a quo* emitió la respectiva sentencia de tutela el día seis (06) de mayo de dos mil veintidós (2022), no obstante, al ser notificada la misma,



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

fue objeto de impugnación por la parte accionada. Por lo cual, la actuación llegó a esta Corporación para decidir el asunto en segunda instancia, sin embargo, mediante proveído de fecha diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022), se declaró la nulidad de la actuación, dado que el Personero Municipal de Buenavista, Sucre, no fue notificado del auto admisorio de la demanda, como tampoco de la sentencia de tutela.

3.3.- Una vez devuelto dicho trámite, el día trece (13) de junio de dos mil veintidós (2022), el Juzgado Penal del Circuito de Magangue, procedió a admitir nuevamente la presente acción de tutela mediante auto que ordenó darle traslado a la **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas**, y al tiempo, ordenó la vinculación del **Ministerio Público**, de la **Alcaldía Municipal de Buenavista, Sucre**, de la **Personería Municipal de Buenavista, Sucre** y de la **Fiscalía 48 Especializada de Medellín**, a quienes les concedió el término de cuarenta y ocho (48) horas para que rindieran el respectivo informe respecto a los hechos que originaron esta demanda.

4.- Informes rendidos

4.1.- Informe rendido por la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas.

4.1.1.- Vladimir Martin Ramos, en calidad de representante judicial de la UARIV, al descorrer el traslado de la presente acción constitucional, manifestó que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, ésta debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV. Para el caso de la parte accionante, informa que no cumple con esta condición y no se encuentra incluido por el hecho victimizante de Desplazamiento forzado ni amenaza, conforme marco normativo de la ley 1448 de 2011.

Refiere la accionada, que las accionantes no han presentado derecho de petición alguno, razón por la cual consideran están induciendo en error al juez constitucional. En ese sentido, están reclamando un derecho sin haber brindado a la entidad oportunidad de pronunciarse sobre el trámite adecuado y sin haber acreditado la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues en este caso se está acudiendo directamente a la acción de tutela sin haber previamente agotados los mecanismos administrativos establecidos para tal fin.

En cuanto a la solicitud de la accionante dirigida a la reparación y reconocimiento de la calidad de víctima, expresa que la UARIV aplicó los trámites de rigor, expidió acto administrativo que negó la condición de víctima, el cual fue notificado adecuadamente, frente al cual se solicitó su revocatoria directa, pero consideraron no revocarla, decisión que igualmente fue notificada a la interesada.

El representante judicial de la UARIV luego de explicar o relacionar la oferta institucional de esa y otras entidades del Estado, solicita que se declare improcedente la acción constitucional de tutela, pues en su criterio, no han vulnerado los derechos fundamentales a las actoras.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

4.1.2.- Informe rendido por la UARIV – posterior a la nulidad decretada.

Vanessa Lema Almario, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el día 14 de junio de la presente anualidad, hace llegar a este trámite informe ratificando lo dicho en el primer informe de tutela rendido por esa entidad el día 29 de abril de 2022.

4.2.- Informe rendido por la Procuraduría General de la Nación.

Luz Marina Galeano Rojas, en calidad de Procuradora Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (c), al descorrer el traslado de la presente acción, señaló que en esa Institución no obra ningún antecedente sobre los hechos de la presente acción de tutela.

Sin embargo, aseguró que como garante de los derechos de las víctimas del conflicto armado, y de acuerdo a sus competencias, dispusieron abrir una acción preventiva abreviada, a la cual le correspondió el radicado interno SIGDEA E-200223180, con el fin de hacer seguimiento ante la UARIV y que expliquen porque no incluyeron a la accionante Enadis del Carmen Meza Zabaleta, y su grupo familiar en el RUV, así como los argumentos y pruebas que tuvieron en cuenta para decidir el recurso de apelación y revocatoria directa presentada oportunamente.

Considera que la acción preventiva iniciada no logrará cambiar el acto administrativo de la UARIV, sin embargo, plantea que una decisión judicial sería el único medio para analizar si en el trámite imprimido por la UARIV se vulneró o no el derecho al debido proceso. En gracia de discusión resalta que no se le puede exigir a la persona que dice ser víctima del conflicto hacer parte de un censo previo, como presupuesto para ser incluida en el RUV, pues precisamente con ocasión del riesgo inminente en el que se encuentran las víctimas de desplazamiento, estas pueden ir al casco urbano más cercano donde se realizaran estos censos, o deben desplazarse a otros lugares más lejanos en donde también tienen derecho a rendir su declaración de forma individual y solicitar su reconocimiento como víctimas del conflicto armado, y consecuentemente ser reconocidas, sin hacer censo masivo.

4.2.1.- Informe rendido por la Procuraduría General de la Nación – posterior a la nulidad decretada.

Diana María Cadena Lozano, en su calidad de Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el seguimiento al Acuerdo de Paz, el día 15 de junio de la presente anualidad, hace llegar a este trámite informe manifestando que considera necesario actualizar la información referente a las acciones preventivas adelantadas dentro del radicado SIGDEA E-2022235180, indicando textualmente lo siguiente:

“Como se informó en su oportunidad, el pasado 29 de abril se ofició a la Unidad de Víctimas para que informara sobre el sustento jurídico que se tuvo en cuenta para la no inclusión en el RUV de la señora Enadis del Carmen Meza Zabaleta, junto con su núcleo



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

familiar, así como los argumentos y pruebas tenidas en cuenta para decidir el recurso de apelación y revocatoria directa presentadas oportunamente.

Se recibió oficio calendado 3 de mayo de 2022, por medio del cual el jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV, Vladimir Martín Ramos, atendió el requerimiento efectuado por este Despacho, en los siguientes términos:

“Mediante la **Resolución No 20218809 del 24 de noviembre de 2021**, se resolvió la Revocatoria Directa, interpuesta por Enadis Del Carmen Meza Zabaleta, presentada en contra de la **Resolución No 021-30263 del 26 de abril de 2021** que resolvió inicialmente la **NO INCLUSIÓN** en el Registro Único de Víctimas – RUV.

Por lo anterior, para su conocimiento y demás fines pertinentes anexamos a esta comunicación copia de la resolución que decide el recurso en mención. Con lo anterior esperamos haber suministrado una respuesta clara a su solicitud; no obstante, le informamos que, en el caso de requerir alguna aclaración frente a lo planteado en este escrito, estaremos a su entera disposición para suministrarla”.

De esta respuesta se dio traslado a la accionante, tal como consta en el correo electrónico institucional anexo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho observa que en esta respuesta la Unidad de Víctimas ratificó los argumentos expuestos en los actos administrativos citados de no inclusión en el registro de víctimas- RUV, así como en el que se resuelve la solicitud de revocatoria directa; de la que destacamos los siguientes apartes:

“Es de anotar que una vez verificados los expedientes del caso, se encuentra que el evento masivo afectó 218 hogares conformados por 673 personas, que tuvieron como lugar de arribo tanto el municipio de Cáceres como Caucaasia; cabe anotar que dicho evento fue atendido por oportunidad por las autoridades municipales de la zona de acuerdo con el procedimiento establecido por la normatividad vigente, lo anterior de acuerdo con el acta del Comité Extraordinario del Comité de Justicia Transicional del municipio de Caucaasia, llevado a cabo el día 09/09/2020, que cuenta con las circunstancias detalladas de tiempo, modo y lugar del desplazamiento masivo de las familias del sector de Isla Amargura; acta de comité extraordinario de Justicia Transicional del municipio de Caucaasia, llevado a cabo el día 04/09/2020 del municipio de Cáceres (Antioquia).

Sin embargo, una vez revisado el expediente del evento y contrastado los censos del mismo, no se encuentra relacionada a ENADIS DEL CARMEN MEZA ZABALETA, de esta manera no es posible determinar que se hubiesen visto afectados por dicho evento masivo”.

Concluyendo la UARIV en su decisión donde resolvió la revocatoria directa, que:

“En este orden no se revocará la decisión proferida mediante Resolución No. 2021-30263 del 26 de abril de 2021 por las razones expuestas en la parte motiva de este acto” (Sic).



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Finalmente, precisa que si bien es cierto dispuso el inicio de una acción preventiva con el fin de verificar lo expuesto por la accionante, no es de su competencia la modificación de las decisiones adoptadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV.

4.3.- Informe rendido por la Alcaldía de Buenavista, Sucre.

Francisco Buenaventura Amell Amell, en su calidad de Alcalde del municipio de Buenavista, Sucre, al descender el traslado de la presente acción constitucional, manifestó que el Enlace Municipal de atención a las víctimas de ese municipio es el encargado de la asistencia y mera asesoría a la población víctima, en la que no se incluye o se le da la calidad de víctimas, pues dicha función le corresponde a la UARIV. Mientras que el competente para recibir las declaraciones de aquellas personas que se ven afectadas por el conflicto armado es la Personería Municipal. En ese sentido, plantea que esa entidad territorial no es competente para rendir informe del presente caso.

4.4.- Informe rendido por la Fiscalía 140 Especializada de Antioquia.

María Elena Medina Estrada, Fiscal 140 Especializada de Antioquia, presentó informe mediante oficio No. DSA-20600-01-03-140-031 del 3 de mayo de 2022, precisando que esa delegada asumió la carga laboral de la Fiscalía No. 48 Especializada de Medellín, en razón a reestructuración de carga laboral dispuesta en la Resolución No. 046 del 1º de junio de 2021, para asuntos, entre otros, de indagación e investigación de desaparición forzada y desplazamiento forzado ocurridos en los municipios de Antioquia antes de mayo de 2014.

De manera concreta señala que en el sistema misional SPOA se registra la noticia criminal No. 0500160991502020000801, conexa a otras noticias criminales, y que versa sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que relata las hoy accionantes, es decir, se produjo un desplazamiento forzado de 203 núcleos familiares que representaban un total de 701 personas, por las amenazas del GAO Clan del Golfo al parecer por disputa territorial con el GAO Caparros. Hechos que son objeto de indagación y verificación.

De otro lado, considera que los hechos de la demanda van dirigidos contra la UARIV, pero resaltando que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para atacar los actos de la administración, sino que las demandantes deben acudir a la vía de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como medio de control. Motivo por el cual solicita declarar la improcedencia de la acción de tutela.

4.5.- Pese a estar, ahora sí, debidamente notificada la Personería Municipal de Buenavista, guardó silencio.



Tribunal Superior De Cartagena

Sala Penal

5.- Decisión impugnada

Mediante proveído de fecha 16 de junio del 2022, el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué**, resolvió conceder el amparo deprecado, y en consecuencia impartió la siguiente orden:

“SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV), que en el término de quince (15) días después de la notificación de esta decisión, emita un nuevo pronunciamiento cualquiera que sea el sentido del mismo, con base en la declaración de otras personas que fueron reconocidas como víctimas de los hechos ocurridos la noche del 2 de septiembre de 2020, en la Vereda Isla de la Amargura jurisdicción del municipio de Cáceres (Antioquia), inclusive, si así lo considera se acompañe de los elementos de juicio de la investigación que adelanta la FISCALÍA 140 ESPECIALIZADA – GAULA ANTIOQUIA, dentro de la noticia criminal No. 050016099150202000801, y en el evento de determinar que la señora ENADIS DEL CARMEN MEZA ZABALETA, y su núcleo familiar se encontraban domiciliados en la precitada vereda para la fecha de los hechos, deberán proceder a incluirla en el Registro Único de Víctimas (RUV), y consecuentemente, indicarles la ruta de reparación integral a la que tendrían derecho” (Sic).

Argumento el *a quo*, que en el caso materia de estudio, se encuentra probado que la UARIV, expidió la Resolución No. 2021-30263 del 26 de abril de 2021, donde resolvió *no incluir* a la señora Enadis del Carmen Meza Zabaleta, y a su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV), y no reconocer los hechos victimizantes de amenaza, enfrentamientos y desplazamiento forzado ocurridos el día 2 de septiembre de 2020, al tener en cuenta que si bien rindió declaración ante la Personería Municipal de Buenavista, Sucre, el día 11 de febrero de 2021, luego de analizar la situación regional y local donde confluyen diferentes grupos armados, sicariales y narcotraficantes, homicidios de líderes sociales; además de atender criterios técnicos, normativos e institucionales, la UARIV consideró que los presuntos perpetradores del desplazamiento denunciado por la parte accionante son los miembros del Clan del Golfo debido a disputas que sostienen en el precitado corregimiento por el control de la economías ilícitas. Pudiendo constatar que los hechos referenciados por la declarante se configuraron como un evento masivo el día 2 de septiembre de 2021 en el municipio de Cáceres Antioquia, vereda Isla Amargura.

Se tiene que la UARIV en dicho acto administrativo, manifestó contar con las actas del Comité Extraordinario de Justicia Transicional elaborados los días 4 y 9 de septiembre de 2020, en los municipios de Cáceres y Caucasia, constatando que el evento masivo afectó 218 hogares conformados por 673 personas, quienes arribaron a los municipios de Cáceres y Caucasia. No obstante, al revisar el expediente del evento y contrastarlo con los censos del mismo, además de revisar y analizar el Formato Único de Declaración, no encontró relacionada a la señora Enadis del Carmen Meza Zabaleta, su familia y sus bienes en el evento masivo descrito por lo que no fue posible reconocerla como víctima del mismo.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Adujo el juez de primera instancia, que en el caso materia de estudio no existe violación ni al derecho al debido proceso así como tampoco con relación al derecho de petición. Con relación al primero, señaló el Juez de primera instancia que no se encuentra probado que la accionante haya interpuesto los recursos de Ley contra el mencionado acto administrativo, lo que propició la plena ejecutoria de la Resolución. En ese contexto, a voces del *a quo*, en el trámite administrativo surtido por la UARIV se pudo avizorar el cumplimiento de las normas aplicables al caso de marras. En cuanto al derecho de petición, manifestó que de las pruebas aportadas por las actoras no existe memorial, oficio o escrito alguno al que se le pueda atribuir la calidad de petición de conformidad a lo previsto en el Art. 23 constitucional y en normas concordantes del CPACA.

Sin embargo, estimó el *a quo* necesario amparar los derechos fundamentales a la vida, salud, mínimo vital, dignidad humana, así como a vivir en paz en una vivienda digna, con el objeto de asegurar que los accionantes como presuntas víctimas puedan quedar plenamente satisfechas –aun cuando no sean reconocidos como víctimas–, a partir de los estudios o análisis técnicos y jurídicos llevados a cabo por la UARIV, es por eso que se deberá abrir la posibilidad de aperturar una nueva actuación administrativa –en el entendido que la anterior ya se agotó por la ejecutoria del acto administrativo confutado en el presente trámite tutelar–, a fin que se escuchen los testimonios de las personas que ya fueron reconocidas como víctimas por los mismos hechos victimizantes de aquellas 673 personas que figuran en los expedientes del caso, y que se encuentran como afectadas en aquel evento masivo y se inscribieron en el censo y actas levantadas los días 4 y 9 de septiembre de 2020, en los municipios de Caucasia y Cáceres. Básicamente porque no se puede sustentar unos actos administrativos tan trascendentales sólo en formatos, actas y censos, sino que es menester que los funcionarios de la UARIV salgan de sus oficinas y en el mismo terreno constaten quienes son las víctimas del conflicto armado, máxime cuando la parte accionante se presenta como sujeto de especial protección constitucional al pertenecer a un pueblo indígena, tal como lo acreditan con el Acta de Reactivación y Reestructuración del Cabildo Menor Indígena Saluma Pueblo Zenú de Magangué – Bolívar de fecha 18 de marzo de 2019, ratificada con la firma de la señora Enadis Meza Zabaleta, quien figura como Secretaria de dicho Cabildo Indígena. Sumado a la existencia de investigación penal por parte de la Fiscalía Especializada 140 de Antioquia, por los mismos hechos de desplazamiento forzado.

5.- La impugnación

Inconformes con la decisión proferida por el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué, la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV**, la impugnó. Argumentando que la resolución fue notificada mediante notificación del 20 de mayo de 2021 y contra la misma no se interpuso ningún recurso de ley habiendo tenido la oportunidad de hacerlo en caso de presentar inconformidad.

A su vez manifiesta que la accionante presentó solicitud de revocatoria directa, la cual fue resuelta mediante radicado No. 20218809 del 24 de noviembre de 2021, notificada para el 07 de diciembre de 2021 y en la que se resolvió: **ARTÍCULO PRIMERO: NO**



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

REVOCAR la decisión proferida mediante Resolución No. 2021-30263 del 26 de abril de 2021, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto.

Finalmente, señala que las condiciones fácticas y jurídicas de las personas Víctimas de conflicto Armado son diferentes para cada una de ellas por lo cual se hace imposible acreditar un elemento de igualdad de otras personas sin poder llegar establecer la existencia de afectaciones.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1.- Competencia

Esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta en contra de la decisión de tutela adoptada por el Juzgado Penal del Circuito de Magangue, del cual es su superior funcional, tal y como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

6.2.- Problema jurídico

De los elementos facticos puestos de presente, se extraen como problemas jurídicos a resolver, lo siguiente:

1.- Corresponde a la Sala determinar si resulta constitucionalmente viable anular un acto administrativo emanado de la UARIV a través del cual se niega la inclusión en el registro único de víctimas de la parte accionante.

2.- Corresponde a la Sala determinar si las autoridades accionadas, vulneran los derechos fundamentales de las ciudadanas **Enadis del Carmen Meza Zabaleta, Viviana Esther Jiménez Meza y Liliana Esther Jiménez Meza**, quienes a su vez actúan en representación de los menores de edad **J.D.B.M y S.D.B.M**, al no incluirlas en el registro único de víctimas, pese a haber rendido declaración del flagelo del desplazamiento forzado del que fueron víctimas en el año 2020 ante la Personería Municipal de Buenavista, Sucre.

6.3.- De la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando en el caso concreto de una persona, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos expresamente señalados por la ley, tales derechos resulten amenazados o vulnerados sin que exista otro medio de defensa judicial o, existiendo éste, si la tutela es utilizada como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

6.4.- Del derecho al Debido Proceso

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia² ha definido el debido proceso administrativo 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”. 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”³ (sin negrillas en el texto original).

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos 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.”⁴ (Sin negrillas en el texto original).

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa y/o judicial, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

7.- Del caso en concreto

Conforme a los antecedentes reseñados en esta providencia, encuentra la Sala, que la señora Enadis del Carmen Meza Zabaleta, manifiesta que ella y su grupo familiar han sido víctimas de persecución, amenazas y desplazamiento por parte del grupo armado “Clan del Golfo”, acciones que han tenido origen de acuerdo a lo dicho por la Fiscalía No. 140 Especializada - Gaula Antioquia, en la confrontación armada por el control territorial entre los Grupos Armados Organizados (GAO) del Clan del Golfo y Los Caparrapos, situación que produjo el desplazamiento del grupo familiar que actúa como accionante, así como el desarraigo de otros 203 núcleos familiares, conformados por 701 personas. Se tiene que la accionante se desplazó hasta la vereda Numancia jurisdicción del municipio de Buenavista, Sucre, razón por la cual afirma haber declarado los hechos victimizantes ante la Personería de dicho municipio. Sin embargo, sostiene que la UARIV expidió un acto administrativo a través del cual negó el reconocimiento como víctima, bajo el argumento que una vez revisado su sistema de

² Sentencia C-214 de 1994 y T-051 de 2016

³ Sentencia C-214 de 1994

⁴ Sentencia C-214 de 1994



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

información no existe elemento alguno que le permita relacionar a la accionante y a su núcleo familiar con los hechos victimizantes sucedidos en Cáceres, Antioquia.

Por su parte, la UARIV manifestó no estar vulnerando derecho alguno, en tanto, la negación de la inclusión el RUV de la señora Meza Zabaleta y su núcleo familiar, obedeció a que en su sistema de información no contaban con declaración alguna rendida por la parte hoy interesada.

Mientras que la Personería Municipal de Buenavista, Sucre, pese a estar debidamente notificada guardó silencio en este trámite.

Precisado lo anterior, y teniendo en cuenta que son dos las pretensiones constitucionales de la parte accionante, y en ese sentido, son dos los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará cada uno de manera separada, veamos:

1.- En el asunto *sub examine*, se tiene que la ciudadana Enadis Meza Zabaleta y su núcleo familiar, quienes fungen como accionantes en este trámite, presentaron la acción de tutela, solicitando, entre otras cosas, que se decrete la nulidad del acto administrativo expedido por la UARIV, a través del cual resolvió no incluirlo en el registro único de víctimas.

Se tiene además, tal como se anotó en precedencia, que la parte actora, solicitó la revocatoria directa de dicho acto administrativo, solicitud que fue despachada por la autoridad cuestionada, el día 24 de noviembre del 2021, mediante la cual resolvió no revocar el acto administrativo, en virtud a ello, es una decisión de carácter definitivo que decide de fondo la situación de la parte accionante, pues le impide ser parte del registro único de víctimas, en ese contexto, dicho acto administrativo es susceptible de demandarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través de la pretensión de *nulidad simple*, que puede ser acompañada de la solicitud de *suspensión provisional* del acto administrativo presuntamente transgresor de los derechos fundamentales.

En efecto, la Ley 1437 de 2011⁵ dispone en el artículo 138 que *“toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la **nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se restablezca el derecho** (...). Igualmente, podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo (...)”*. Adicional a lo expuesto, el artículo 137 de la misma ley establece que: *“toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la **nulidad de los actos administrativos de carácter general** (...)”*. Finalmente, el literal b), del numeral 4, del artículo 231 del Código en cita, consagra la procedencia de la **suspensión provisional** cuando *“existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”*.

⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

De esta manera, en el caso de la especie, ante la existencia de tales mecanismos de defensa judicial, en principio, la acción de tutela resultaría improcedente. En efecto, ante la vigencia de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA), la parte accionante podría haber acudido primeramente ante el juez contencioso, ante el cual puede cuestionar la legalidad del acto administrativo por medio del cual la accionada decidió no incluirlos en el registro único de víctimas.

Conforme a lo anterior, partiendo del punto que la jurisprudencia ha señalado que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y eficaz para la protección urgente de los derechos fundamentales, *prima facie* observa la Sala que esta última no es el mecanismo procedente para atacar el acto administrativo arriba señalado, ya que la parte actora puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para controvertir la legalidad de dicho acto administrativo. Existe entonces, otro medio de defensa judicial preeminente, como lo son las acciones contenciosas administrativas, las cuales de acuerdo a lo manifestado en el trámite de la presente demanda aún no han sido ejercidas por quien aquí se considera afectado con tal decisión administrativa, omisión que no puede ser suplida con la interposición de la acción de tutela, la cual por su naturaleza no fue concebida como una instancia judicial en la que el juzgador puede anticiparse a las definiciones propias de otras autoridades del orden jurisdiccional. De esta forma, la parte accionante tiene a su disposición todas las instancias de la vía judicial ordinaria para lograr la protección de sus derechos.

Por ende, la pretensión de *declarar nulo* dicho acto administrativo deviene improcedente.

2.- Pese a lo anterior, la Sala sí considera que la demanda de amparo esta llamada a prosperar, pues a los gestores se les están vulnerando sus derechos como víctimas por parte del Personero Municipal de Buenavista, Sucre, ello, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

En el caso materia de estudio, se tiene que la señora Enadis Del Carmen Meza Zabaleta y su grupo familiar han sido víctimas de persecución, amenazas y desplazamiento por parte del grupo armado “Clan del Golfo”, situación que produjo su desplazamiento de la Vereda La Isla de la Amargura jurisdicción del municipio de Cáceres, Antioquia, así como el de otros 203 núcleos familiares. Se tiene que la parte accionante se desplazó hasta la vereda Numancia jurisdicción del municipio de Buenavista, Sucre.

Al llegar a esta municipalidad se tiene que la actora y los demás miembros de la familia, rindieron declaración ante la Personería Municipal de Buenavista, Sucre, el día 11 de febrero de 2021. Sin embargo, al solicitar su inclusión en el registro único de víctima, la UARIV mediante acto administrativo negó su inclusión, bajo el argumento que en su base de datos no existe declaración que permita relacionar el hecho victimizante sucedido en Cáceres, Antioquia, con la actora y su núcleo familiar.

Ahora, con relación a lo anterior, encuentra la Sala que el Personero Municipal de Buenavista, Sucre, pese a estar debidamente notificado optó por guardar silencio a este trámite, razón por la cual la alternativa viable en este caso es aplicar la figura contenida



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

en el artículo 20 del estatuto de tutela, esto es, la presunción de veracidad, es decir, se tendrá por cierto que la señora Enadis Meza y su núcleo familiar rindieron declaración del hecho victimizante ante el Personero Municipal de Buenavista, Sucre.

Precisado ello, oportuno resulta traer a colación, que según los lineamientos de la Ley 1448 del 2011, en concordancia con el Decreto 1084 de 2015, a las Personerías Municipales se les impone la carga de recepcionar las declaraciones de los ciudadanos que se consideren víctimas y enviarlas dentro de los ocho (8) días siguientes a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Por esa potísima razón, encuentra la Sala que la participación de la Personería Municipal es determinante y medular, y no intrascendente como lo quiso ver la juez de primera instancia.

En ese contexto, a juicio de esta Sala, la autoridad principalmente llamada a responder en este trámite, es el Personero Municipal de Buenavista, Sucre, en tanto, fue quien recepcionó la declaración de la tutelante y su núcleo familiar y no existe certeza que trámite le dio a la misma, pues la UARIV afirma que en su base de datos no existe declaración que permita relacionar el hecho victimizante sucedido en Cáceres, Antioquia con la actora y justamente, ello se pudo deber a que la Personería Municipal de Buenavista no le haya dado el trámite de rigor a la declaración rendida en su oportunidad por la señora Meza Zabaleta y los demás miembros de la familia.

Así las cosas, estima la Sala que emerge como necesario, amparar los derechos de la parte accionante, pero no dándole el enfoque otorgado por el juez de primera instancia, quien con esa orden esta pretermitiendo un paso importante en el trámite de marras y desde luego está propiciando a que la UARIV repita la misma decisión inicial, es decir, la de no incluir en el registro de víctimas a la señora Enadis Meza y su núcleo familiar, pues la misma no cuenta con ninguna declaración por esta rendida o que le permita relacionar a los sujetos activos de la acción con los hechos victimizantes ocurridos en Cáceres, Antioquia, por esa razón, la Sala encuentra acertado proteger los derechos de la parte actora, pero la orden de tutela deberá ser modificada, la cual quedará de la siguiente manera:

“SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se imparten las siguientes ordenes:

1.- Se le ordena al **PERSONERO MUNICIPAL DE BUENAVISTA, SUCRE**, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a enviar con destino a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la declaración rendida por la señora Enadis Meza Zabaleta y su núcleo familiar, el pasado 11 de febrero del 2021.

2.- Se le ordena a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**, que una vez reciba la declaración que deberá enviarle el Personero Municipal de Buenavista, Sucre, cuenta con en el término de quince (15) días hábiles, para emitir un pronunciamiento con relación al hecho victimizante del que presuntamente fue víctima la parte accionante, y en el evento de determinar que la señora Enadis Del Carmen Meza Zabaleta, y su núcleo familiar se



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

encontraban domiciliados en la vereda Isla de la Amargura, para la fecha de los hechos, deberán proceder a incluirla en el Registro Único de Víctimas (RUV), y consecuentemente, indicarles la ruta de reparación integral a la que tendrían derecho”

Finalmente, no es desapercibido para la Sala, que la Ley de Víctimas le dio un papel principal a los personeros en cuanto al acompañamiento a los afectados que reclaman ante el Estado la restitución a la que tienen derecho. Sin embargo, en este caso, se evidencia una gravísima omisión por parte del Personero Municipal de Buenavista, Sucre, al no impartirle el trámite que merecía la declaración rendida por la señora Enadis Meza Zabaleta y su núcleo familiar. Por esa razón, y dado que nos encontramos frente a temas tan delicados como son los derechos de las víctimas, la Sala encuentra oportuno compulsar copias con destino a la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que se determine si hay lugar a una responsabilidad disciplinaria por parte del Personero Municipal de Buenavista, Sucre, por las omisiones aquí evidencias.

Bajo la anterior línea de pensamiento, la alternativa que encuentra la Sala es confirmar la decisión del Juez de primera instancia, pero, haciendo la salvedad que lo será teniendo en cuenta los argumentos aquí vertidos.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior de Cartagena, en Sala de Decisión Penal**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Modificar el numeral segundo de la parte resolutive del fallo de tutela proferido por el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué**, el día dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022), dentro de la acción de tutela instaurada por las ciudadanas **Enadis del Carmen Meza Zabaleta, Viviana Esther Jiménez Meza y Liliana Esther Jiménez Meza**, quienes a su vez actúan en representación de los menores de edad **J.D.B.M y S.D.B.M**, en contra de la **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV**, el cual quedará así:

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se imparten las siguientes ordenes:

1.- Se le ordena al **PERSONERO MUNICIPAL DE BUENAVISTA, SUCRE**, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, proceda a enviar con destino a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la declaración rendida por la señora Enadis Meza Zabaleta y su núcleo familiar, el pasado 11 de febrero del 2021.

2.- Se le ordena a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**, que una vez reciba la declaración que deberá enviarle el Personero Municipal de Buenavista, Sucre, cuenta con en el término de quince (15) días hábiles, para emitir un pronunciamiento con relación al hecho victimizante del que presuntamente fue víctima la parte accionante, y en el evento de determinar que la señora Enadis Del



Tribunal Superior De Cartagena
Sala Penal

Carmen Meza Zabaleta, y su núcleo familiar se encontraban domiciliados en la vereda Isla de la Amargura, para la fecha de los hechos, deberán proceder a incluirla en el Registro Único de Víctimas (RUV), y consecuentemente, indicarles la ruta de reparación integral a la que tendrían derecho.

SEGUNDO: Confirmar en todo lo demás la sentencia de tutela proferida por el **Juzgado Penal del Circuito de Magangué**, el día dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022), dentro de la acción de tutela instaurada por las ciudadanas **Enadis del Carmen Meza Zabaleta, Viviana Esther Jiménez Meza y Liliana Esther Jiménez Meza**, quienes a su vez actúan en representación de los menores de edad **J.D.B.M y S.D.B.M**, en contra de la **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV**.

TERCERO: Compulsar copias con destino a la **Procuraduría General de la Nación**, con el objeto de que se determine si hay lugar a una responsabilidad disciplinaria por parte del Personero Municipal de Buenavista, Sucre, por las omisiones aquí evidencias.

CUARTO: ENVIAR copia digital de la presente decisión al Juzgado de primera instancia.

QUINTO: REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ DE JESÚS CUMPLIDO MONTIEL
Magistrado Ponente


**FRANCISCO ANTONIO PASCUALES
HERNÁNDEZ**
Magistrado

(En uso de permiso)
**PATRICIA HELENA CORRALES
HERNÁNDEZ**
Magistrada

LEONARDO DE JESÚS LARIOS NAVARRO
Secretario