

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN



Magistrada Ponente
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 081 – SEGUNDA INSTANCIA N° 065
ACCIONANTE	LEILA MARÍN QUENZA
ACCIONADOS	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)
RADICADO	81-001-31-05-001-2022-00097-01
RADICADO INTERNO	2022-00192
TEMAS Y SUBTEMAS	INCLUSIÓN EN EL RUV – SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Aprobado por Acta de Sala **No. 297**

Arauca, Arauca, veinticinco (25) de julio de dos mil veintidós (2022)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por la accionante **LEILA MARÍN QUENZA**, frente al fallo proferido el 9 de junio de 2022 por el Juzgado Único Laboral del Circuito de Arauca, que declaró *improcedente* la acción de tutela, dentro de la acción constitucional instaurada por la recurrente contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**.

II. ANTECEDENTES

Refirió la accionante ser víctima del desplazamiento forzado, por hechos ocurridos el 16 de diciembre de 1987 en el corregimiento Betoyes del Municipio de Tame (Arauca), respecto de los cuales el 19 de agosto de 2015 rindió declaración ante la Defensoría del Pueblo – Regional Arauca y la

UARIV, con el fin de que fuera inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Indicó que por Resolución N.º 2015-261832 de 17 de noviembre de 2015, la UARIV negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas, con el argumento de que la solicitud de registro se presentó fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, ante lo cual interpuso los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos de manera desfavorable a sus intereses, mediante Resoluciones N.º 2015-261832R del 29 de junio de 2016 y N.º 32712 de 20 de diciembre de 2016, respectivamente.

Estima que las razones que desplegó la accionada para negar su inclusión en el RUV junto con su grupo familiar *“no son suficientes”*, pues tanto ella como otras víctima, tienen *“razones de temor, fuerza mayor, desconocimiento, que no son necesarias de demostrar por tratarse estas de hechos notorios que han incidido en nuestras vidas y que nos han impedido declarar nuestra condición de desplazados mucho antes; situaciones que no fueron valoradas por el ente estatal en su respuesta”*¹.

Con base en lo anterior, pidió el amparo de los derechos fundamentales de *petición, mínimo vital, dignidad humana, y principio de buena fe*; y, en consecuencia, se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas *“realizar su inscripción en el RUV junto con su grupo familiar como víctima de desplazamiento forzado”* y que *“en el término de 72 horas después de que se reconozca como víctima [...] se le haga entrega de la ayuda humanitaria que le corresponde y que en lo sucesivo se haga entrega de esta cada tres meses en momentos ciertos y determinados [...]”*².

¹ Cuaderno del Juzgado. 03Tutela. F. 2.

² Ibid. F. 7.

Aportó las siguientes pruebas³: **(i)** fotocopia de la cédula de ciudadanía; **(ii)** copia del registro civil de defunción de Fernelly Marín Quenza, hermano de la accionante; **(iii)** copia de la denuncia realizada por Fernelly Marín Quenza, el 24 de julio de 2019 ante la Fiscalía General de la Nación por el presunto delito de extorsión; **(iv)** copia de Resolución No. 2016-261832R del 29 de junio de 2016 mediante la cual la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al resolver el recurso de reposición, confirmó la Resolución No. 2015-261832 de 17 de noviembre de 2015 que decidió no incluir en el Registro Único de Víctimas a la señora Leila Marín Quenza ni a los miembros de su grupo familiar, por ser extemporánea la solicitud.

2.1. Sinopsis procesal

Presentada el 25 de mayo de 2022 la acción constitucional⁴, esta fue asignada por reparto al Juzgado Único Laboral del Circuito de Arauca, autoridad judicial que por auto de la misma data⁵, la admitió contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Notificada la admisión, la entidad llamada al proceso se pronunció en los siguientes términos:

2.1.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)⁶

Informó que ciertamente la señora Leila Marín Quenza no se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado declarado bajo el FUD CK000251499, marco normativo Ley 1448 de 2011, una vez se realizó la valoración pertinente por Resolución N.º 2015-261832 de 17 de noviembre de 2015, la cual fue confirmada por las Resoluciones N.º 2015-261832R del

³ Cuaderno del Juzgado. 04AnexosTutela.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 02ActaReparto.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 06AutoAdmiteTutela.

⁶ Cuaderno del Juzgado. 078RespuestaUariv.

29 de junio de 2016 y N.º 32712 de 20 de diciembre de 2016, que resolvieron los recursos de reposición y apelación, respectivamente, y de las cuales aportó copia.

Aclaró que para acceder a los derechos contemplados en la ley, se debe estar previamente incluido en el Registro Único de Víctimas, situación que no acredita la señora Leila Marín Quenza, por lo cual no es procedente acceder a la pretensión de entrega de ayuda humanitaria ni demás beneficios.

Pidió que se negara el amparo constitucional invocado, porque la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para controvertir el acto administrativo que negó su inclusión en el RUV, esto es, la acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.2. La decisión recurrida⁷

Mediante providencia del 9 de junio de 2022, el Juzgado Único Laboral del Circuito de Arauca, luego de hacer un recuento fáctico y citar las normas y jurisprudencia aplicable al tema declaró improcedente la acción constitucional instaurada por carecer del presupuesto de la subsidiariedad, porque la tutelante *“contó con las suficientes garantías”* para controvertir el acto administrativo que negó su registro en el RUV, dado que interpuso los recursos de reposición y apelación, y *“no se vislumbra en el presente asunto, cómo la autoridad accionada haya quebrantado derecho fundamental alguno al libelista, pues como se denota, los mencionados actos administrativos se encuentran debidamente soportados por la entidad accionada, sin que a primera vista pueda entenderse que ésta haya tenido un proceder arbitrario o caprichoso que atente contra los derechos fundamentales del actor, máxime cuando en los términos de que trata el artículo 88 del C.P.A.C.A., se establece la presunción de legalidad de los actos administrativos mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*⁸, sin que

⁷ Cuaderno del Juzgado. 09Sentencia.

⁸ Ibid. F. 8.

tampoco se acreditara la configuración de un perjuicio irremediable que ameritara la intervención transitoria del juez constitucional.

2.3. La impugnación

Inconforme con la decisión, la accionante la impugnó, al estimar que por tratarse de un sujeto de especial protección constitucional en atención a su condición de víctima de desplazamiento forzado, los mecanismos ordinarios que se pudieren adelantar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no resultan idóneos, pues a pesar de su disponibilidad normativa, *“no cuenta con los recursos suficientes para librar una cadena procesal de tal magnitud, que implique la intervención de un abogado contractual y la asunción de sus gravísimos costos”*.

Finalmente, reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del Juzgado que declaró *improcedente* la acción de tutela instaurada por la señora Leila Marín Quenza, o si, por el contrario, como lo sostiene la accionante, se debe conceder el amparo de los derechos fundamentales de *petición, mínimo vital, dignidad humana y principio de buena fe*, y ordenar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) incluirla a ella y a su grupo familiar en el Registro Único de Víctimas y reconocer las ayudas humanitarias.

3.3. Examen de los requisitos de procedibilidad general

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, ha de señalarse que esta corporación encuentra cumplidos los presupuestos generales para la procedencia de la acción de tutela, pues, se encuentran acreditados la legitimación en la causa por *activa*⁹ y *pasiva*¹⁰, la *relevancia constitucional*¹¹ e *inmediatez*¹².

Respecto a la *subsidiariedad* como requisito de procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹³ ha advertido de manera insistente, que la protección constitucional es un mecanismo *residual* y *subsidiario* empleado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no se cuente con mecanismos legales de defensa, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual podrá estudiarse su viabilidad como mecanismo transitorio. La tutela reconoce la validez y viabilidad de los recursos ordinarios creados en defensa de los derechos de las personas, de allí la preeminencia legal de su empleo y el carácter suplementario del amparo constitucional.

En el caso de personas víctimas del conflicto armado interno la jurisprudencia constitucional ha reiterado que «*el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser estudiado en forma flexible, atendiendo a su condición de sujetos de especial protección constitucional*»¹⁴, no obstante, dicha flexibilidad no implica que las

⁹ Por cuanto la señora FLOR ORTIZ actúa directamente en defensa de sus derechos.

¹⁰ De la UARIV, entidad a quien se dirigió la solicitud de pago de la indemnización administrativa.

¹¹ Al alegarse la presunta trasgresión de derechos fundamentales al mínimo vital y debido proceso.

¹² Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que dio inicio a esta acción – última petición presuntamente sin resolver data del 29 de abril de 2022 y la tutela se interpuso el 13 de mayo de 2022.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

¹⁴ Sentencia T-211 de 2019.

víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos, sino que *«en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional»*¹⁵, en ese sentido, puede ser desproporcionado exigir a una víctima el uso de los recursos en sede contencioso-administrativa y, bajo ese fundamento, declarar la improcedencia de la acción de tutela¹⁶.

Conforme a lo anterior, y atendiendo los supuestos fácticos que sirven de sustento al interior del presente trámite constitucional, encuentra la Sala que no se cumple con este requisito, dado que, precisamente, lo que se encuentra en discusión es la condición de víctima de la accionante por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, pues la UARIV, mediante Resolución N.º 2015-261832 de 17 de noviembre de 2015, negó su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) al constatar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, *“su declaración fue rendida de manera extemporánea, es decir para el caso preciso: fecha de ocurrencia de los hechos declarados 16 de diciembre de 1987 y fecha de declaración ante la DEFENSORÍA el 19 de agosto de 2015. No obstante, analizadas las circunstancias manifestadas en su declaración y el análisis anteriormente descrito, se tiene que existen elementos que permiten determinar que NO existieron circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido a LEILA MARÍN QUENZA identificado con cédula de ciudadanía N° 68301609, presentar la declaración dentro de los términos establecidos en la citada norma”*¹⁷.

En efecto, uno de los presupuestos generales de procedencia de la acción constitucional contra providencias judiciales y actos

¹⁵ Ver sentencia T-404 de 2017.

¹⁶ Al respecto, pueden verse las sentencias T-192 de 2010, T-006 de 2014, T-692 de 2014, T-525 de 2014, T-573 de 2015, T-417 de 2016, T-301 de 2017 y T-584 de 2017, en las que la Corte ha sido enfática al advertir que tratándose de víctimas de la violencia resulta desproporcionado exigir el agotamiento de los medios de defensa judicial existentes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

¹⁷ Cuaderno del Juzgado. 08RespuestaUariv. Resolución N.º 2015-261832 de 17 de noviembre de 2015. F. 7.

administrativos¹⁸ es el agotamiento de «*todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable*».¹⁹ Baste, entonces, con que se incumpla tal requisito, para relevar al juez constitucional del estudio de fondo del asunto puesto a su conocimiento.

Bajo esos derroteros legales y jurisprudenciales, esta Corporación reitera que, en este caso en particular, la acción de tutela es *improcedente*; pues, la señora **LEILA MARÍN QUENZA** incumplió la exigencia de la subsidiariedad, en la medida en que no ha ejercido el instrumento que tenía a su alcance para controvertir los actos administrativos que negaron su inclusión en el RUV y que ataca por esta vía preferente y sumaria, a saber: acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en aras de activar el medio de control de nulidad y/o de nulidad y restablecimiento del derecho frente a las citadas decisiones, solicitando la suspensión provisional de los actos administrativos correspondientes²⁰, cuya regulación actual tiene igual prontitud y eficacia protectora que la acción de tutela dado que, de una parte, se decide al momento de iniciar el proceso, y, de otra, se encuentra prevista para evitar un perjuicio irremediable²¹.

Entonces, permitir que sin el oportuno agotamiento de los recursos ordinarios se acuda directamente al juez de tutela, sería aceptar que este mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales pierda tal carácter y se convierta en general y paralelo a los mismos, lo que de suyo se opone expresamente a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual dispone: «*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*»; y que reafirma el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991: «*La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales*».

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias CC T-260 de 18 y C-132 de 2018.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

²¹ Artículo 234 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, si bien la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, esa procedencia ha sido **excepcional**, dado que el ordenamiento jurídico prevé medios ordinarios idóneos para adelantar su control judicial. Por ello la procedibilidad de la solicitud de tutela depende de la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, evaluado en concreto y, cuya configuración exige **(i)** la existencia de motivos serios y razonables que indiquen la posible violación de garantías constitucionales o legales; **(ii)** la demostración de que el perjuicio puede generar la afectación grave de un derecho fundamental; **(iii)** la verificación de que el daño es cierto e inminente, de tal manera que la protección sea urgente; **(iv)** que se trate de derechos cuyo ejercicio se encuentre temporalmente delimitado; y **(v)** que los medios disponibles no sean lo suficientemente ágiles para juzgar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos²²; requisitos que no se cumplen en este caso, para que posibilite la protección transitoria de las garantías supralegales de la tutelante, pues no se aportó prueba alguna que diera cuenta de una situación excepcional y de tal magnitud que ameritara la intervención especial del juez de tutela.

3.3.5. Presupuesto de la inmediatez.

Adicionalmente, observa la Sala que la acción de tutela tampoco cumple el requisito de la inmediatez, toda vez que la censura tuitiva se presenta transcurrido más de 5 años después de la expedición de la Resolución N.º 32712 de 20 de diciembre de 2016, que ratificó la decisión no incluir a la petente en el RUV, si en cuenta se tiene que la acción se radicó el 25 de mayo de 2022, plazo que resulta excesivo, si lo que se busca es el remedio inmediato a la trasgresión a un derecho fundamental.

Sobre el tema, la jurisprudencia constitucional ha insistido que debe existir una correlación entre el elemento de inmediatez, que es consustancial a la acción de tutela, y el deber de interponer este recurso

²² Corte Constitucional, sentencia SU355 de 2015.

judicial en un término justo y oportuno, es decir, que la acción debe ser interpuesta dentro de un término razonable desde el momento en el que se presentó el hecho u omisión generadora de la vulneración.

En ese contexto, el análisis del requisito de inmediatez cuando se controvierten providencias judiciales o actos administrativos corresponde a un examen más estricto, con el fin de no afectar los principios de cosa juzgada y de seguridad jurídica. Así lo reconoció la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia CC SU-108-2018, en la que, al referirse a la aplicación de este presupuesto, estableció que *«de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos»*.

No obstante, también ha adocinado que ese presupuesto puede «flexibilizarse» bajo las siguientes circunstancias:

“(i) La existencia de razones que justifiquen la inactividad del actor en la interposición de la acción. (ii) La permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, esto es, que como consecuencia de la afectación de sus derechos, su situación desfavorable continúa y es actual. (iii) La carga de la interposición de la acción de tutela resulta desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”²³.

Sin que en el asunto bajo análisis se verifique: **(i)** razones que justifiquen la inactividad de la promotora en la interposición de la acción, en tanto, no adujo alguna y la Sala tampoco la vislumbra de forma oficiosa; **(ii)** no se constata la permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de la accionante, en el entendido de que los mismos pueden situarse de forma concreta en un espacio, esto es, al momento de emitirse el acto administrativo por la UARIV; y, **(iii)** no se

²³ Corte Constitucional, sentencia T-037-2013.

observa como una carga desproporcionada la exigencia de acudir prontamente a la acción de tutela, ante la ausencia de una situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra la accionante que así lo valide.

Por todo lo anterior, lo pertinente es confirmar la decisión impugnada que declaró improcedente la protección deprecada.

IV. DECISIÓN

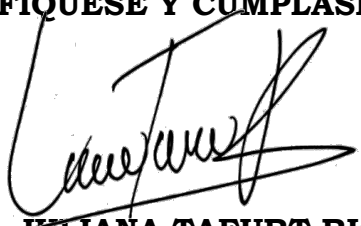
Por lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

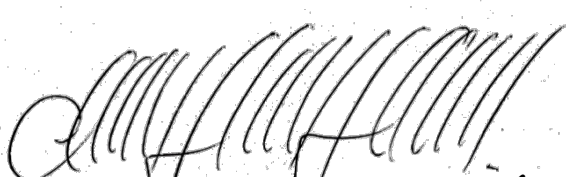
RESUELVE:

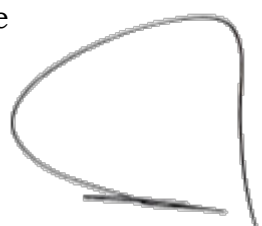
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 9 de junio de 2022, por el Juzgado Único Laboral del Circuito de Arauca, dentro de la acción constitucional de la referencia, por la razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Por secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes, **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente en formato PDF a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente


MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada


ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada