

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

Tunja, veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017)

ACCIONANTE: ORLANDO PACHÓN ALFARO
ACCIONADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICACIÓN: 150013333011201700047-00
ACCIÓN DE TUTELA

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por el señor Orlando Pachón Alfaro en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

I. ANTECEDENTES:

1. La acción (fl. 1-9):

El señor Orlando Pachón Alfaro, solicita se tutelen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, la buena fe, la paz y el reconocimiento de los derechos legales a las personas de especial protección constitucional como es el caso de las víctimas.

Como consecuencia de lo anterior, pide que se ordene al Ente tutelado valorar las pruebas sumarias que fueron aportadas y las bases de datos del observatorio nacional, por tener la carga de la prueba.

También solicita que en atención a la garantía del debido proceso y de los principios constitucionales y legales establecidos en pro de las víctimas, proceda a revocar los actos administrativos y por ende se le incluya en el registro, reconociendo los hechos declarados.

Los hechos que soportan las pretensiones son los siguientes:

Afirma que el 02 de julio de 2015, rindió declaración ante la Personería de Chiquinquirá (Boyacá).

Sostiene que mediante la Resolución No. 2016-88921 la Unidad de Víctimas le negó el registro al considerar que la declaración fue

rendida de manera extemporánea, decisión la cual le fue notificada el 12 de noviembre de 2016 en la jornada de notificación masiva.

Indica que frente a dicha decisión, interpuso los recursos de ley, aclarando que *"cuando me refería a que no conocía la ley, lo decía haciendo referencia al momento en que ocurrió el homicidio (1987) y a los años posteriores. Aclaré, además que por error no mencioné en la declaración que el día 21 de abril de 2015, ANTES DE VENCERSE LOS TERMINOS PARA DECLARARLA, acudí a la Personería de Chiquinquirá a solicitar se recibiera la declaración, pero la personera no la toma, con el argumento de que no habían formularios.. ya que solamente hasta el 02 de julio de 2015, me recibieron efectivamente la declaración."* (fl. 1).

Menciona que a través de la Resolución Nos. 2016-88921R del 16 de enero de 2017, la entidad resolvió la reposición confirmando la decisión y remitió las actuaciones al superior para que se surtiera la apelación.

Añade que en atención a lo anterior, tramitó una certificación ante la Personería que diera fe de que para abril de 2015: *"cuando me acerqué a que me recibieran la declaración por primera vez, el despacho no tenía formularios."* (fl. 2), la cual fue expedida el 13 de febrero de 2017 y radicada ante la Unidad de Víctimas el 15 del mismo mes y año, antes de que esta resolviera la apelación; no obstante, la entidad emite la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017 resolviendo el recurso de alzada sin valorar la documentación allegada.

2.- Contestación de la tutela:

2.1.- UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS: Allega respuesta (fl. 53 s y 82 s), aclarando que para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, este debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV-, condición que no cumple el actor y además no está incluido en el referido registro.

Frente al caso particular, señala que mediante radicado Orfeo No. 201772010475231 dio respuesta clara y de fondo a la petición del interesado, la cual fue enviada mediante planilla de envió postales 472.

Que en lo que refiere a sus competencias, indica que una vez concluyó el procedimiento procedió a resolver la solicitud expidiendo la Resolución No. 2016-88921R del 16 de enero de 2017 *"por la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016, de no inclusión en el registro único de víctimas RUV... al señor Orlando Pachón Alfaro..."* la cual fue notificada el 26 de enero de 2017; y luego la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017 *"por la cual se decide sobre el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016..."*, la cual fue notificada el 23 de marzo de 2017.

Para finalizar solicita se denieguen las pretensiones, al considerar que en el marco de sus competencias realizó todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando vulnerar o poner en riesgo los derechos fundamentales del accionante.

II. CONSIDERACIONES:

1. Problema jurídico:

El accionante invoca como derechos vulnerados, la buena fe, la paz y el reconocimiento de los derechos legales a las personas de especial protección constitucional como es el caso de las víctimas. Frente a los cuales, se advierte que en el sub lite se reclaman como resultado del desconocimiento al debido proceso administrativo, por lo que se realizará el análisis solo respecto de este derecho fundamental.

Así las cosas, corresponde al Despacho establecer si al señor Orlando Pachón Alfaro, se le está vulnerando su derecho al debido proceso administrativo, en razón a que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, confirmó la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas, sin valorar todas las pruebas que fueron aportadas en el trámite del recurso de apelación y sin tener en cuenta que la carga de la prueba recae en dicha entidad.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará los siguientes aspectos:

2. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos

Al tenor literal del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de amparo de carácter residual y subsidiario que "(...) *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 igual sentido lo expone el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 en relación a las causales de improcedencia de dicha acción.

Tal regla de procedencia implica para el juez constitucional apreciar la configuración del perjuicio irremediable según las circunstancias fácticas del caso y le impone evaluar que la posibilidad de acudir al medio ordinario sea cierta.

Al respecto, en sentencia T-404 de 2014 la Corte Constitucional reiteró que la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, por regla general es improcedente, toda vez que el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de la cual puede solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para evitar la vulneración de derechos fundamentales, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 229 y ss del CPACA.

No obstante, se ha sostenido que de manera excepcional, la tutela procede contra tales actos, bajo los siguientes supuestos a saber: "*cuando (i) no existan otros mecanismos de defensa judicial disponibles para el actor; (ii) aun existiendo medios de defensa alternativos, estos se consideren inidóneos o ineficaces en el caso concreto; (iii) incumplidos los dos requisitos anteriores, se corre el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable*".¹

Conforme a lo anterior, es dable predicar la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, siempre que se encuentre demostrada la existencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad del medio judicial ordinario para acudir a la protección inmediata de los derechos invocados².

3. Procedencia de la acción de tutela para demandar la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento y de las víctimas de la violencia

¹. Corte Constitucional, Sentencia 840 de 2014.

². Respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de naturaleza tributaria, ver Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del

Al respecto de la población en situación de desplazamiento o víctimas de violencia, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha precisado *"que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, debido a que otros medios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a estas personas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar."*³

4. Del alcance de la protección a las víctimas del conflicto armado

En el marco de la implementación de la llamada justicia transicional, se expidió la Ley 1448 de 10 de junio de 2011 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, con el fin de establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la misma ley, para efectos de hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

Dicho reconocimiento parte de un reconocimiento de la dignidad de todas las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno y, en función de ello, *"...consagra los principios de buena fe, encaminado a liberar a las víctimas de la carga de probar su condición ya que se dará especial peso a la declaración de la víctima, y se presumirá que lo que ésta aduce es verdad, de forma que en caso de duda será el Estado quien tendrá la obligación de demostrar lo contrario; igualdad; y enfoque diferencial que se traduce en la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad..."*⁴

³ Corte Constitucional, Sentencia T-556 del 27 de agosto de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-253A de 29 de marzo de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

El artículo 3º de la mencionada ley establece los parámetros para determinar quiénes se consideran víctimas en los términos de dicha ley, así:

"...ARTÍCULO 3. VÍCTIMAS. *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno..."*

Por su parte, el artículo 28 ibídem prevé los derechos que tienen las víctimas, entre otros, a saber: i) a la verdad, justicia y reparación, ii) a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario; iii) a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizarles el derecho a la vida en condiciones dignas; iv) a solicitar y recibir ayuda humanitaria; v) a la restitución de tierras; vi) a la información sobre rutas y los medios de acceso a las medidas que establece la citada ley.

Por su parte, el Decreto 1084 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación"* regula en su título 2º el registro único de víctimas y encarga la administración, operación y funcionamiento del mismo en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 2.2.2.1.2.).

Al respecto del registro único de víctimas la Corte Constitucional⁵ ha reiterado que *"... el RUV es una base de datos a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV)." Y que "... quienes hayan sufrido violaciones a sus derechos en las circunstancias descritas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, entre el 1 de enero de 1985 y el 10 de junio de 2011, pueden declarar su condición de víctima hasta el 10 de junio de 2015..."* (Negrilla fuera del texto).

De igual forma, dicho decreto prevé un procedimiento a seguir para quien se considere víctima, solicite la inclusión en el registro único de víctimas (capítulo 3), así:

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-417 del 9 de agosto de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

1. De la solicitud de registro (art. 2.2.2.3.1.)

- i)** Quien se considere víctima en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante Ministerio Público la solicitud registro en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 1448 de 2011⁶.
- ii)** La solicitud de registro permitirá la identificación de la víctima y la obtención de los demás datos de información básica, que comprenderán como mínimo los contenidos en el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1084 de 2014, esto es:
 - a.** Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas.
 - b.** La información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo discapacidad si la hay y la raza y etnia.
 - c.** La firma del funcionario de la entidad que recibe la solicitud de registro.
 - d.** La huella dactilar de la persona que solicita el registro.
 - e.** La firma de la persona que solicita el registro. En los casos que la persona manifieste no poder o no saber firmar se tomará como válida la huella dactilar.
 - f.** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia los hechos, por lo menos de manera sucinta, teniendo en cuenta tiempo en el que ocurrió la violación, y la situación de vulnerabilidad de la víctima.
 - g.** Los datos de contacto de la persona que solicita el registro.
 - h.** Información del parentesco con la víctima de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.
- iii)** Adicionalmente, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas definirá la información necesaria que deberá contener la declaración según el hecho victimizante de que se trate.

⁶ **"ARTÍCULO 1o. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales."

- iv) Finalmente, las víctimas colombianas domiciliadas en el exterior, podrán presentar la solicitud ante la embajada o consulado del país donde se encuentren.

2. De la oportunidad del registro (art. 2.2.2.3.2.)

- i) La solicitud de registro deberá presentarse en un término de **cuatro (4) años contados a partir del 1º de junio de 2011, fecha promulgación de la ley, para quienes hayan sido victimizados con anterioridad a ese momento**; y de 2 años contados a partir de la ocurrencia del hecho para quienes hayan sido victimizados con posterioridad a esta fecha. (De conformidad con lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011⁷).
- ii) En el caso de las personas víctimas desplazamiento forzado, la solicitud deberá presentarse en término de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia hecho que dio origen al desplazamiento en los términos del artículo 61 la Ley 1448 de 2011.
- iii) En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público al momento de la declaración, quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- iv) En todo caso la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas podrá solicitar la actualización o suministro de la información adicional que

⁷ **"ARTÍCULO 155. SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS.** Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.

En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO. Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley.

En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo."

se requiera en el marco del proceso de valoración de que trata el parágrafo del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

De igual forma, el artículo 2.2.2.3.8. ibídem señala que la solicitud de registro no será tramitada por la Unidad de Víctimas en caso de evidenciar la ausencia o defectuoso diligenciamiento de alguno de los requisitos, para lo cual deberá devolverla a la Oficina del Ministerio Público o a la Embajada o Consulado que lo hubiera diligenciado a través del Ministerio Relaciones Exteriores, según corresponda; quienes a su vez, según el caso, deberán corregir las inconsistencias y remitir la solicitud nuevamente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la recepción del documento.

Así mismo, el artículo 2.2.2.3.11. ibídem se refiere a la valoración que deberá realizar la Unidad de víctimas a las solicitudes de registro presentadas, al indicar que **la decisión deberá** i) ser decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual **el Estado tendrá la carga de la prueba**; ii) adoptarse previa la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular, para lo cual deberá además realizar consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que estime pertinentes, respetando la reserva y confidencialidad de la información y iii) proferirse en el sentido de otorgar o denegar la inclusión en el registro único de víctimas (art. 2.2.2.3.9. ibídem).

En atención a lo anterior, la Corte⁸ precisó que una vez el interesado ha diligenciado el formulario único de la UARIV y este ha sido enviado a referida entidad, esta **"dispone de 60 días de plazo para valorar si inscribe o no al peticionario en dicha base de datos."** Y Que además **"... las solicitudes pendientes, en cualquier de sus etapas... al momento de entrada en vigencia de este decreto, deben ser decididas en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba..."** (Negrilla fuera del texto).

⁸ *Ibídem.*

Al respecto de la forma como deben ser analizadas las solicitudes de inclusión en el RUV, la Corte ha señalado que *"...conforme a los lineamientos previstos por los artículos 36 y 37 del Decreto 4800 de 2011 y los artículos 3 y 156 de la Ley 1448 de 2011, dichas peticiones deben ser examinadas en aplicación de los principios de buena fe, pro homine, geo-referenciación o prueba de contexto, in dubio pro víctima, credibilidad del testimonio coherente de la víctima. En complemento, se debe hacer una lectura a la luz del conflicto armado y la diversidad étnica y cultural. Aunado a lo anterior, es necesario utilizar elementos jurídicos (normativa vigente), técnicos (consulta de bases de datos con información para esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos victimizantes) y de contexto (consulta de información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en una zona y tiempo específicos). Este último, "se considerarán las características del lugar como espacio-geográfico donde ocurrió un hecho victimizante, no sólo para establecer el sitio exacto donde acaeció, sino también para detectar patrones regionales del conflicto, no necesariamente circunscritos a la división político administrativa oficial, sino a las características de las regiones afectadas en el marco del conflicto armado. El tiempo de la ocurrencia de los hechos victimizantes se tendrá en cuenta para establecer temporalmente las circunstancias previas y posteriores a la ocurrencia del hecho, las cuales, al ser analizadas en conjunto, brindarán mejores elementos para la valoración de cada caso."*⁹

Finalmente, el artículo 2.2.2.3.14. del Decreto 1084 de 2014 plantea unas **causales taxativas para denegar la inscripción en el registro** en los siguientes términos:

1. Cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en artículo 3º la Ley 1448 de 2011.
2. Cuando en el proceso de valoración se determine que la solicitud de registro resulta contraria a la verdad respecto de los hechos victimizantes.
3. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61¹⁰ y 155 de la

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ **ARTÍCULO 61. LA DECLARACIÓN SOBRE LOS HECHOS QUE CONFIGURAN LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO.** La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos

Ley 1448 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición.

Decisión que deberá contener como mínimo i) la motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión, ii) señalar los recursos que legalmente proceden contra las decisiones proferidas, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo (art. 2.2.2.3.16. ibídem) y iii) ser notificada al interesado.

Sobre el particular la Corte ha reiterado que **es procedente ordenar la revisión de la negativa del registro** "siempre y cuando se verifique que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: i) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe; ii) ha exigido formalidades irrazonables o desproporcionadas o ha impuesto limitantes para acceder al registro que no se encuentran en las normas aplicables; iii) ha proferido una decisión que no cuenta con una motivación suficiente; iv) ha negado la inscripción por causas ajenas al solicitante; o v) ha impedido que el solicitante exponga las razones por las cuales considera que se halla en situación de desplazamiento forzado interno o que ejerza los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro".¹¹

hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO 1o. Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

PARÁGRAFO 2o. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado. En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

PARÁGRAFO 3o. En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.

¹¹ Ibídem.

Ha insistido también en que la inscripción en el RUV "es un requisito meramente declarativo y no constitutivo de la condición de víctima, en donde, a través de un trámite de carácter administrativo, se declara la condición de desplazado, a efectos de que las víctimas de este delito puedan acceder a los beneficios legales y a los diferentes mecanismos de protección de derechos, con carácter específico, prevalente y diferencial, para dicha población. Sin embargo, ha decantado la importancia de la suscripción a esta base de datos ya que es una condición sine qua non para el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Ello por cuanto no otorga la calidad de víctima pero es una herramienta administrativa para distribuir la ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud que se requiera como consecuencia directa del hecho victimizante."¹²

Así las cosas, es claro que quien se considere víctima podrá solicitar ante la UARIV ser inscrito en el registro único de víctimas, para que sea declarada su condición de víctima y poder ser beneficiario de las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011; no obstante, previa a dicha declaración deberá surtirse un procedimiento de valoración ante la entidad que deberá concluir en otorgar o denegar la inclusión en el registro único de víctimas, decisión esta última frente a la cual el interesado podrá ejercer los recursos de ley. Adicionalmente, en sede de tutela el juez constitucional podrá, si es del caso, ordenar la revisión de la negativa del registro siempre cuando se configure alguna de las causales previstas por la jurisprudencia.

5. Derecho al debido proceso administrativo

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso que debe regir todas las actuaciones judiciales y administrativas.

En lo que tiene que ver con el debido proceso en actuaciones administrativas, la Corte Constitucional ha precisado¹³:

"... debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la

¹² *Ibidem.*

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem.[18] Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública..."

De igual forma, ha señalado que el derecho al debido proceso hace referencia: *"...al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a **"actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho** o imponen una obligación o una sanción..."*.¹⁴(Negrilla fuera del texto).

Y que hace parte de las garantías del debido proceso administrativo, *"... entre otros, los derechos a: (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..."*.¹⁵
(Negrilla fuera del texto).

6. Caso concreto

Se encuentra probado lo siguiente:

Que el 02 de julio de 2015, el señor Orlando Pachón Alfaro, rindió declaración ante la Personería de Chiquinquirá (Boyacá), por hechos relacionados con el homicidio de su hermano y su padrastro, a fin de que fuera inscrito en el RUV (fl. 113 vto. s y 119 s.).

Mediante oficio EMCV 102 del 17 de septiembre de 2015, la Oficina de Apoyo de Enlace Municipal de Atención de Víctimas del municipio de Chiquinquirá, envió unos derechos de petición, entre

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ *Ibidem*.

ellos, el del accionante (fl. 104) solicitando el estado actual del trámite, petición que fue radicada ante la entidad el 21 de septiembre de 2015 radicado No. 2015-711-698958-2 (fl. 104 vto.).

A través de la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016 (fl. 10-12 y 79-81), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, resolvió no incluir en el RUV al accionante, y no reconocerle el hecho victimizante de homicidio, al considerar que:

*"Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente descritos, es preciso aclarar que **de acuerdo con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, su declaración fue rendida de manera extemporánea, debido a que la fecha de ocurrencia de los hechos fue el día 29 de enero de 1987 y la fecha de declaración ante la PERSONERIA MUNICIPAL DE CHIQUINQUIRÁ del municipio de CHIQUINQUIRÁ del departamento de BOYACA, fue el día 02 de julio de 2015. Razón por la cual y teniendo en cuenta las circunstancias manifestadas por el (la) declarante y el anterior el análisis detallado, se tiene que **existen elementos que permiten determinar que no existieron circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido rendir declaración al señor ORLANDO PACHON ALFARO, dentro de los términos establecidos en la citada norma.**"** (fl. 11)*

Por medio del oficio radicado con el No. 201672023204651 del 22 de mayo de 2016, la Directora de Registro y Gestión de la Información de la UARIV informó al accionante: *"...que la solicitud presentada... mediante FUC No. NI000624830, generó estado de no inclusión por el hecho victimizante homicidio desde el 27/04/2016, bajo la Ley 1448 de 2011"* (fl. 106 vto.-107)

Por lo que mediante Oficio radicado ante la entidad el 22 de agosto de 2016, el Personero Municipal de Chiquinquirá solicitó se remitiera la Resolución que generó estado de no inclusión por el hecho victimizante de homicidio desde el 27 de abril de 2016, para efectos de notificarla al interesado (fl. 106); hecho que se surtió hasta el 12 de noviembre de 2016 (fl. 12).

De acuerdo con lo anterior, el 21 de noviembre de 2016, el accionante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior decisión que le negó la inclusión en el registro, al considerar que acudió a la Personería en tiempo, pero la

funcionaria se negó a recibirle la declaración por no haber formularios, recibíendosela posteriormente (fl. 28-43).

A través de la Resolución No. 2016-88921R del 16 de enero de 2017, la entidad resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión impugnada y remitió las actuaciones para que se surtiera el recurso de apelación (fl. 13-15 y 67-78). Decisión que fue notificada al interesado el 26 de enero de 2017 (fl. 64).

Mediante certificación del 13 de febrero de 2017, el Personero Municipal de Chiquinquirá hizo constar: *"...que para el mes de junio del año 2015, no se receptionaron declaraciones a las víctimas del Municipio de Chiquinquirá y sus alrededores, por no haber formularios para esa fecha de recepción de declaraciones."* (fl. 18)

A través del oficio radicado el 15 de febrero de 2017 ante la UARIV, el accionante solicitó que previo a resolverse el recurso de apelación se tuviera en cuenta una certificación de la Personería que aportaba como prueba, a fin de demostrar que en su caso existió fuerza mayor que le impidió declarar en tiempo (fl. 16-17 y 109-110).

Mediante la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017, la entidad decidió el recurso de apelación confirmando la decisión impugnada (fl. 19-22), por las siguientes razones:

"...Teniendo en cuenta lo anterior y en virtud del recurso de apelación presentado por el recurrente, esta instancia procedió a revisar nuevamente la declaración tendida por el señor ORLANDO PACHON ALFARO, y los documentos aportados como prueba, y de acuerdo a lo manifestado por la Dirección de Registro es importante hacer énfasis en los argumentos esbozados por esta para la NO INCLUSIÓN en el Registro Único de Víctimas.

Se encuentra que no es procedente efectuar la inscripción en el Registro Único de Víctimas al señor ORLANDO PACHON ALFARO, por encontrarse inmerso en una de las causales contempladas en el artículo 2.2.2.3.14 del Decreto 1084 de 2015, que reza:

(...)3. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los términos establecidos en los artículos 61 y 155 de Ley 1448 de 2011, teniendo particularmente en cuenta la excepción de fuerza mayor prevista en esta última disposición."(Negrilla y subrayado fuere del texto).

(...)De acuerdo a lo estipulado en la norma y realizando una explicación más explícita de la misma se entiende que: Si el hecho victimizante ocurrió entre junio de 1985 y junio 10 de 2011, el plazo para declarar era hasta el 10 de junio de 2015. Si el hecho victimizante ocurrió después del 11 de junio de 2011, se tiene 2 años a partir de la ocurrencia del hecho o conocimiento del mismo para realizar la declaración.

Revisando el caso en concreto de acuerdo a la narración de los hechos presentados por el señor ORLANDO PACHON ALFARO manifiesto que los hechos ocurrieron el día 29 de enero de 1987, que la declaración fue presentada por el señor en la Personería de Chiquinquirá —Boyacá el día 02 de Julio de 2015. Que de acuerdo a lo anteriormente expuesto se evidencia que el plazo para rendir la declaración por parte del recurrente venció el 10 de junio de 2015. Por lo tanto la declaración fue presentada de forma extemporánea.

Adicionalmente se observa que si bien es cierto en el mismo artículo (155 de la Ley 1448 de 2011) contempla: (...) En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas (...).

(...)El recurrente en el escrito de presentación de recursos no manifiesta cual fue la causa de fuerza mayor que le impidió presentar la declaración en el tiempo estipulado.

Lo que nos lleva a determinar que no se presentó ninguna causal para indicar que la declaración extemporánea fuera por circunstancias externas como el caso fortuito o la fuerza mayor, cabe anotar que el artículo nueve del código Civil indica que La ignorancia de las leyes no sirve de excusa." (fl. 20-21)

Decisión está que fue notificada al interesado el 23 de marzo de 2017 (fl. 63).

Por último, mediante oficio radicado con el No. 201772010475231 del 10 de abril de 2017, la entidad dio respuesta a la petición del actor, informándole que la actuación se había adelantado mediante la resolución que le negó la inclusión en el RUV, como las que

resolvieron los recursos interpuestos contra la citada decisión (fl. 61-62).

De otra parte, obra oficio PM-CHI -853 del 18 de abril de 2017 en atención al requerimiento efectuado por el Despacho (fl. 112 s y 116 s) a través del cual el Personero Municipal de Chiquinquirá informó que:

*"... verificado el libro de registro de atención al público, para el año 2013 al 2015, que se lleva en la Secretaría de la Personería Municipal de Chiquinquirá, para esa época, contentivo de 400 folios, se observa que a folio 392 se encuentra registrado el señor **ORLANDO PACHON ALFARO**... con fecha 17 de abril de 2016, solicitando se le recepcionara la Declaración por desplazamiento, registro realizó con puño y letra de la Personera anterior (vigencias 2012-2016) **MARTHA ISABEL LÓPEZ LUGO**, quien lo citó para el día 25 de mayo, en el horario de las 11:30 a.m., se anexa un (1) folio.*

*... se verificó en secuencias las recepciones de las declaraciones donde se encontró que a partir del 21 de mayo del 2015 fue la última declaración recepcionada por parte de la Personería dentro del **formulario FUD-NE 000518751 de fecha 21 de mayo de 2015.***

*Volviéndose a recepcionar declaraciones hasta el día 22 de junio de 2015, dentro del **formulario CG000270061 de fecha 22 de junio de 2016...**" (fl. 112, vto., 116 y 117)*

De las consideraciones expuestas y de los hechos acreditados dentro del expediente, el Despacho encuentra que la entidad vulneró el derecho al debido proceso administrativo del actor y consecuentemente los principios de buena fe y de favorabilidad, toda vez que cuando el accionante interpuso los recursos de ley contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016 que le negó la inscripción en el RUV, la entidad al resolver el recurso de reposición omitió estudiar de fondo los argumentos expresados por el recurrente, como quiera que este adujo en su escrito la ocurrencia de una fuerza mayor al señalar: *"que el día 21 de abril de 2015, yo ya había acudido a la Personería de Chiquinquirá a declarar pero la personera no me atendió, me dijo que no habían formularios... lo cierto es que yo solicité a la Personería dentro del término legal que se me recibiera la declaración..."* (fl. 28), adicionalmente, pidió que se decretará de oficio a la Personería de Chiquinquirá que informará *"... si en el primer semestre del año 2015 contaba o no con formularios suficientes para recibir las*

declaraciones que demandaba la comunidad.” (fl. 36), solicitud frente a la cual la entidad tampoco se pronunció y aun teniendo la carga de la prueba (art. 158 de la Ley 1448 de 2011) no verificó lo afirmado por el accionante respecto de lo ocurrido con la personería, simplemente insistió en la extemporaneidad de la declaración y en que no existían elementos que determinaran circunstancias de fuerza mayor que le hubieran impedido al interesado presentar la declaración en término, cuando no es cierto lo concluido por la entidad.

Ahora bien, en cuanto al recurso de apelación desatado mediante la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017 (fl. 19 s y 67 s) se advierte que allí tampoco se hizo alusión a los argumentos del recurrente ni se valoró la prueba que fue allegada por éste mediante petición radicada el 15 de febrero de 2017 (fl. 16 s y 109 s), esto es, la certificación suscrita por el Personero Municipal de Chiquinquirá en la que hizo constar que durante el mes de junio del 2015 no se recibieron declaraciones a las víctimas del municipio de Chiquinquirá por no haber formularios para recepción de las mismas (fl. 18); sino que simplemente la entidad concluyó que como quiera que en el escrito de recursos no se señaló cual fue la causa de fuerza mayor que le impidió presentar la declaración en el tiempo estipulado, no hay lugar atribuir esa extemporaneidad a circunstancias externas al accionante y por ende proceder a valorar la declaración.

Actuación esta que a juicio del Despacho va en contravía de lo previsto en el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011 que señala que *“En toda actuación administrativa en la cual tengan interés las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a **aportar documentos u otros elementos de prueba, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.**”*, como lo estipulado en el artículo 80 del CPACA que prevé que en la decisión de recursos se *“**resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.**”* (Negrilla fuera del texto), en razón a que la documental aportada no fue valorada y por ende no fue tenida en cuenta al momento de decidir el escrito de impugnación, vulnerándose así el debido proceso administrativo por no observarse los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico y salvaguardarse los derechos de quien peticiona.

Adicionalmente, se observa que la entidad hace pasar la petición de pruebas como una nueva solicitud cuando no lo es y la resuelve después de haber resuelto el recurso de apelación, pero informado el trámite dado a la solicitud de inclusión en el registro único de víctimas como a los recursos interpuestos contra negativa de inclusión en el registro, cuando debió ser analizada con el recurso como quiera que fue allegada oportunamente (fl. 61-62).

Finalmente, se advierte que la extemporaneidad de la declaración se dio por causas ajenas al accionante, lo anterior, como quiera que si bien es cierto, el actor presentó la declaración hasta el 02 de julio de 2015, según se desprende del formato único de declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas No. 000624830 (fl. 113 vto. s y 119 s), también lo es, que dicha situación obedeció a un causa ajena o fuerza mayor, en razón a que tal como se desprende de la certificación y del informe allegado por el Personero Municipal de Chiquinquirá el actor concurrió en término a la Personería, esto es, el 17 de abril de 2016, pero ese día no le fue recibida la declaración sino le fue agendada para el 25 de mayo del mismo año a las 11 de la mañana, fecha en la que tampoco le fue recibida su declaración, pues solo hasta el 21 de mayo se efectuó la última declaración, volviéndose a reanudar la recepción de las mismas hasta el 22 de junio de 2016, fecha en la cual indudablemente se habían vencido los 4 años para declarar pues vencieron el 10 de junio de 2015, es así, que cuando finalmente el 02 de julio de 2015 le es recepcionada su declaración ya que durante el mes de junio no hubo formularios según hizo constar el personero ya era extemporánea, no obstante tal situación no es un hecho atribuible al accionante sino que es un hecho ajeno a su voluntad que se produjo por la actuación de la Personería que no recibió declaraciones durante dicho periodo porque no había formularios.

Así mismo, omitió señalar en la declaración tal situación, lo que puso al interesado en una imposibilidad de presentar a tiempo su declaración encontrándose por tanto configurada la fuerza mayor que prevé el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

Así las cosas, como quiera que se encuentra acreditado que la entidad vulneró el derecho al debido proceso administrativo del accionante al omitir valorar una prueba que fue allegada oportunamente en el trámite del recurso de apelación, y en atención a lo referido por la Corte Constitucional es procedente de manera excepcional a través de esta acción constitucional proteger

los derechos de la población en situación de desplazamiento o víctimas de violencia, aun cuando como en el caso que nos ocupa, existen medios de defensa judicial ordinarios para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que en comparación con esta acción expedita, resultan ser insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta dicha población víctima de la violencia.

En consecuencia, en aras de hacer cesar la vulneración alegada, se ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas declarar la nulidad de lo actuado desde la expedición de la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017 *"por la cual se decide Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016 de No inclusión en el registro único de víctimas"* por lo que la entidad accionada deberá retrotraer la actuación y proceder a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016, que decidió no incluir en el registro único de víctimas RUV al actor, valorando la certificación suscrita por la Personería Municipal de Chiquinquirá que fue allegada con posterioridad a través del oficio radicado el 15 de febrero de 2017, y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y la parte motiva de la presente decisión.

Respecto de la pretensión concerniente a que se le incluya en el registro, se negará como quiera que tal como lo señaló el Tribunal Administrativo de Boyacá: *"corresponde adoptar tal determinación a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y reparación integral de víctimas, a partir de la verificación de los hechos victimizantes en la base de datos que conforman la red nacional de Información para la Atención y Reparación a las víctimas..."*¹⁶

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Orlando Pachón Alfaro, por las razones expuestas en la parte motiva.

¹⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 09 de abril de 2015. Radicado: 15001 33 33 011 2016- 00012- 01. M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros.

SEGUNDO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VÍCTIMAS –UARIV–**, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a declarar la nulidad de lo actuado desde la Resolución No. 20177866 del 14 de marzo de 2017 *"por la cual se decide Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016 de No inclusión en el registro único de víctimas"* por lo que la entidad accionada deberá retrotraer la actuación y proceder nuevamente a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 2016-88921 del 28 de abril de 2016, que decidió no incluir en el registro único de víctimas RUV al actor valorando la certificación suscrita por la Personería Municipal de Chiquinquirá que fue allegada con posterioridad a través del oficio radicado el 15 de febrero de 2017 y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y la parte motiva de la presente decisión.

TERCERO: NEGAR las demás peticiones de la demanda, por las razones expuestas.

CUARTO: HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VÍCTIMAS –UARIV–** para que en lo sucesivo se abstengan de realizar conductas que desconozcan los derechos fundamentales de los administrados y en casos como el presente, procedan a actuar conforme a los criterios señalados por la ley y la jurisprudencia constitucional.

QUINTO: NOTIFÍQUESE la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


EDITH MILENA RATIVA GARCÍA
Juez (e)