

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

Magistrado Ponente

STP8374-2019

Radicación No. 104360

(Aprobado Acta No. 152)

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)

VISTOS

Decide la Sala el recurso de impugnación interpuesto por Celina de León Rodríguez, contra del fallo de tutela proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta el 4 de marzo de 2019, mediante el cual denegó el amparo invocado contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y lo concedió respecto de la Fiscalía 30 Delegada Ante los Jueces Penales del Circuito de Santa Marta.

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Fueron recogidos en el fallo de tutela de primera instancia, en los siguientes términos:1

1.- Manifiesta la accionante que es afectada del desplazamiento forzado y víctima

sobreviviente de homicidio debido a que su hijo, quien respondía en vida al nombre de IVAN RENÉ PIÑERES DE LEÓN fue sujeto pasivo de homicidio el 30 de mayo de 2015 en el barrio Tayrona de Santa Marta.

2.- Menciona que el autor del homicidio de su hijo fue CRISANTO ARAQUE SOLANO, perteneciente al grupo armado organizado denominado “URABEÑOS”, reseñado por la policía como miembro de los “PACHENCAS”, quien fue capturado el 14 de julio de 2017 por la policía y actualmente se encuentra recluso en la cárcel Rodrigo de Bastidas de Santa Marta.

3.- Señala que CRISANTO ARAQUE SOLANO fue visto por varias personas al momento de perpetrar la conducta punible y que la FISCALÍA 30 DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA encargada de la investigación, recibió las declaraciones y realizó la investigación de los hechos. Sin embargo, señala que este caso con radicado 470016001018 2015-0001411 fue archivado, sin darle razones y sin arrojar algún resultado.

4.- Agrega que presentó una petición ante la FISCALÍA 30 DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA para conocer de los resultados de la investigación dado que los hechos que giran en torno al homicidio de su hijo se han ido aclarando con el paso del tiempo y que es la Fiscalía quien tiene la obligación de realizar las labores investigativas pertinentes. Sin embargo, indica que a pesar de su petición, no obtuvo respuesta por parte del ente accionado.

5.- Igualmente menciona que presentó una solicitud ante la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS para que la ingresaran al Registro Único de Víctimas (RUV) junto con su núcleo familiar, quienes también convivían en el mismo domicilio con IVAN RENÉ PIÑERES DE LEÓN.

6.- Expresa que la solicitud para ser incluida en el Registro Único de Víctimas fue negada por

la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, bajo el argumento de que en la primera declaración rendida por la accionante, sobre el homicidio de su hijo, manifiesta el desconocimiento de los autores y motivos del delito.

7.- Finalmente indica que la omisión por parte de la FISCALIA 30 DELEGADA ANTE LOS JUECES PENALES DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA al no responder su petición y archivar el caso, sin realizar el respectivo interrogatorio a CRISANTO ARAQUE SOLANO y la negativa de reconocimiento víctima por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VÍCTIMAS le impiden tener la oportunidad de que sus derechos seas resarcidos bajo el marco de la ley 1448 de 2011, violándole así sus derechos al acceso a la justicia, petición, igualdad, debido proceso y dignidad humana. (...)». (Textual).

EL FALLO IMPUGNADO

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, mediante decisión adoptada el 4 de marzo de 2019, denegó la tutela de los derechos invocados respecto de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al considerar que los actos administrativos mediante los cuales se resolvió no incluir a la accionante en el Registro Único de Víctimas -RUV, resolvieron su solicitud conforme a la información por ella entregada.

En relación con la Fiscalía 30 Delegada Ante los Jueces Penales del Circuito de Santa Marta, el Tribunal encontró que si bien remitió la respuesta brindada a la solicitud realizada el 5 de mayo de 2017, lo cierto era que no existía evidencia de su notificación a la accionante.

Por ese motivo concedió el amparo del derecho fundamental de petición y le ordenó a la autoridad judicial comunicar efectivamente la respuesta brindada a la solicitud elevada por la accionante.²

LA IMPUGNACIÓN

La accionante interpuso recurso de impugnación, mediante el cual insiste sobre que debe ser incluida en el Registro Único de Víctimas -RUV, pues agotó todos los mecanismos administrativos y pese a ello la autoridad accionada se muestra renuente a conceder su petición.³

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para resolver el recurso de impugnación interpuesto por Celina de León Rodríguez contra el fallo de tutela de primera instancia proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta.

El problema jurídico que convoca a la Sala consiste en establecer si los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante los cuales resolvió no incluir Celina de León Rodríguez en el Registro Único de Víctimas -RUV, violan su derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en consecuencia, es procedente ampliar el amparo concedido en la primera instancia.

Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

Como ha sido señalado por esta Sala en varias oportunidades, el artículo 29 de la Constitución Nacional consagra el debido proceso como una garantía fundamental de la cual gozan todos los que intervienen en las actuaciones judiciales y administrativas, la cual debe ser observada por la Administración, en tanto que es a ella a la que le compete respetar las formas propias de cada proceso, previstas previamente en el ordenamiento jurídico, dar aplicación a los principios de contradicción e imparcialidad, así como garantizar que las

decisiones se emitan con acatamiento de las etapas y los procedimientos señalados en las disposiciones pertinentes para que sus actos no resulten en contravía de éstas, ni del ordenamiento superior.

En diferentes oportunidades, la Sala ha precisado que el instrumento mencionado no se encuentra diseñado con miras a reemplazar al juez competente, de ahí que no sea de recibo cuando se advierte que la parte accionante cuenta con otro mecanismo judicial para invocar la protección de los derechos fundamentales que considera le han sido vulnerados. De tal forma, la competencia del juez de tutela se limita al examen y verificación del acto por el cual se presume, son violadas o amenazadas las garantías constitucionales.

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

Por este motivo, para que la solicitud de amparo proceda, corresponde a la parte accionante acreditar que cumplió con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez.

Sobre el debido proceso administrativo en la inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV.

En cuanto al procedimiento en el marco del cual fueron expedidos los actos administrativos censurados por la accionante, la Sala debe resaltar, por una parte que, mediante la Ley 1448 de 2011 se creó el Registro Único de Víctimas -RUV previendo que los interesados en ser incluidos en esta base de datos deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público, conforme a los requisitos que estableciera el Gobierno Nacional y a través del instrumento que diseñare la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas.

Esa misma normativa, en el artículo 156 dispuso que una vez recibida esa declaración, corresponde a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizar la verificación de los hechos victimizantes y adoptar una decisión en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles.

Contra esa decisión el ciudadano interesado puede interponer recurso de reposición y en subsidio de apelación.

Por otra parte, debe destacarse que, de acuerdo con el artículo 158 de esa misma normativa, dicho procedimiento administrativo debe surtirse atendiendo las siguientes reglas:

ARTÍCULO 158. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas se tramitarán de acuerdo con los principios y el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. En particular, se deberá garantizar el principio constitucional del debido proceso, buena fe y favorabilidad. Las pruebas requeridas serán sumarias.

Deberá garantizarse que una solicitud de registro sea 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.

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. (Resaltado fuera del texto original)

En este sentido, teniendo en cuenta que el Código Contencioso Administrativo fue derogado por la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», se encuentra que esta última es la que debe aplicarse a las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Entonces, como principios de las actuaciones administrativas que ahora ocupan a la Sala, el referido Código establece los siguientes:

Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la [Constitución Política](#), en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. //... (Resaltado fuera del texto original)

Para el caso de la inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV, el debido proceso se aplica en relación con la carga probatoria, toda vez que basta con que las pruebas sean sumarias, sin que exista tarifa legal para la demostración de condición de víctima.

Adicionalmente, debe resaltarse que para resolver la inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV, el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 faculta a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que además de las consultas en la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas y en las demás fuentes de que

estime pertinentes, pueda practicar las pruebas que considere necesarias, pues la actuación administrativa se surte conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 40 señala:

Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.
(Resaltado fuera del texto original)

Esta facultad probatoria no solo se aplica en la fase inicial de la actuación sino que también puede surtirse en el trámite de los recursos que interponga el interesado, como lo ha expresado la doctrina especializada.⁴

Sumado a lo anterior, esta Sala debe poner de presente que comparte el criterio de la Corte Constitucional, sobre que una indebida valoración probatoria por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas respecto de las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV, comporta una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.⁵

Análisis del caso concreto.

A partir del marco jurídico presentado, la Sala revisó el caso de la accionante, encontrando

que puede emitir un pronunciamiento de fondo porque su solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de subsidiariedad e inmediatez.

Es así como se destaca que Celina de León Rodríguez agotó los recursos que en la vía gubernativa le fueron concedidos para que se revisara la determinación de no incluirla en el Registro Único de Víctimas -RUV, y que acudió a este mecanismo constitucional excepcional dentro de un plazo razonable, pues los actos administrativos censurados quedaron en firme en diciembre de 2018.

En lo que concierne al motivo de censura, a partir de la revisión de las pruebas aportadas se evidencia que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas negó la inclusión de la accionante en el Registro Único de Víctimas -RUV porque en la primera declaración rendida por la accionante, en relación con el homicidio de su hijo Iván René Piñeres De León, esta manifiesto desconocer los autores y motivos del delito.⁶

La Sala destaca que en su recurso de reposición y en subsidio de apelación, la accionante dejó entrever que omitió dar detalles relevantes sobre los hechos victimizantes para no afectar sus condiciones de seguridad.⁷

La Sala encuentra que ese temor es fundado, pues en el presente trámite se evidenció que la accionante continúa viviendo en el barrio donde fue asesinado su descendiente.

Por ese motivo, y para poder resolver adecuadamente el recurso presentado por la accionante, para la Sala es claro que correspondía a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas analizar este aspecto. Sin embargo, se encuentra que este no fue abordado en ninguno de los actos censurados.

La Sala constata que se vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Celina de León Rodríguez porque, debe insistirse, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se limitó a indicar que la accionante no aportó elementos de juicio

para determinar si el homicidio fue con ocasión del conflicto armado, y no indagó ni practicó pruebas para obtener mayor información relacionada con la muerte de su hijo Iván René Piñeres De León.

Tampoco le informó o le asesoró sobre la confidencialidad de su declaración, aspecto relevante para que la accionante tuviera la certeza de que sus condiciones de seguridad no empeorarían.

Debe indicarse que en casos como el presente, no puede imponerse a la persona interesada en ingresar al Registro Único de Víctimas -RUV, una carga desproporcionada de aportar datos que comprometan su seguridad, sin brindarle un acompañamiento y asesoría suficiente al momento de realizar la declaración, pudiendo para el efecto decretar pruebas dentro de la actuación administrativa, que garanticen el bienestar de quien presenta la solicitud, como por ejemplo un testimonio.

La omisión en la que incurrió la autoridad administrativa accionada cobra especial relevancia porque se evidencia que no hay elementos de juicio para considerar que al menos contactó a la Fiscalía 30 Delegada Ante los Jueces Penales del Circuito de Santa Marta, autoridad judicial a cargo de investigar el homicidio de Iván René Piñeres de León.

En este sentido, se advierte la necesidad de ampliar el amparo concedido en el fallo de tutela de primera instancia, de manera que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas estudie nuevamente el caso de la accionante, respetando y garantizando el debido proceso administrativo, pues debe respetarse la autonomía administrativa.

Por este motivo, el fallo de tutela de primera instancia será parcialmente revocado y, en consecuencia, se ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que dentro del término previsto en el artículo 156 de la Ley 1148 de 2011, resuelva nuevamente, en ejercicio de su autonomía administrativa, la solicitud de registro formulada por Celina de León Rodríguez, sin afectar sus condiciones de

seguridad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, se prevendrá a la autoridad administrativa accionada, para que no vuelva a incurrir en las omisiones que dieron lugar a la presente solicitud de amparo.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA N° 1, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1. REVOCAR parcialmente el fallo de tutela impugnado y en su lugar también AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Celina de León Rodríguez, por las razones anotadas en precedencia.

2. En consecuencia, ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término señalado en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, en ejercicio de su autonomía administrativa, decida nuevamente sobre la inclusión de Celina de León Rodríguez en el Registro Único de Víctimas –RUV, teniendo en cuenta las consideraciones presentadas en esta providencia.

3. PREVENIR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que se abstenga de incurrir nuevamente en las omisiones que dieron lugar a esta solicitud de tutela, como lo dispone el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

4. NOTIFICAR a los sujetos procesales el presente fallo, por el medio más expedito.

5. Envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término indicado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Folios 88 a 90, cuaderno 1.

2 Folio 87 a 109, cuaderno 1.

3 Folios 120 a 121, cuaderno 1.

4 «...Lo expresado a propósito del régimen probatorio, dentro de las actuaciones administrativas, es de aplicación para las pruebas en la vía gubernativa. Sin embargo, el legislador ha establecido algunas disposiciones especiales que podemos sintetizar de la siguiente manera: (i) será admisible la totalidad de los medios probatorios indicados y desarrollados en la ley general del proceso; (ii) si se trata específicamente de la práctica de una prueba, el funcionario competente señalará un período probatorio... (iii) En todo lo que fuere pertinente se aplicarán las normas

de la ley general del proceso; (iv) Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco días (artículo 79 de la Ley 1437 de 2011)».

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá: 2017. Página 462.

5 Cfr. CC T-299 de 2018.

6 Folios 18 a 20, cuaderno 1.

7 Folios 13 al 15, cuaderno 1.