ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Improcedencia por no cumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad

[i] En cuanto al requisito de inmediatez... hubo en este asunto un largo lapso de inactividad entre la notificación del acto administrativo controvertido y el ejercicio de la acción de tutela (más de ocho años)... la promoción de sus derechos constitucionales se prolongó en el tiempo sin que hubiese una razón que justificara dicho proceder, pues tampoco se advirtió que la actora se encontrara en una particular situación de debilidad manifiesta... [ii] Por lo que refiere al requisito de subsidiariedad... la actora no controvirtió el acto administrativo que juzga contrario a sus intereses, por conducto de los recursos dispuestos para el efecto, así como tampoco ejerció ningún medio de control a fin de discutir el contenido de dicho acto... no concurrían en este caso circunstancias subjetivas u objetivas para flexibilizar el análisis de este presupuesto o para entenderlo por superado, a fin de conjurar la existencia de un perjuicio irremediable.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INSCRIPCION EN EL RUV-Procedencia excepcional

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Reglas jurisprudenciales

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Concepto

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

–Sala Cuarta de Revisión–

SENTENCIA T-180 DE 2023

Expediente: T-8.996.166

Acción de tutela interpuesta por Martha Lucía Chavarriaga Patiño contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien

la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política,1 y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por los jueces constitucionales en primera y segunda instancia, con ocasión de la solicitud de amparo presentada por Martha Lucía Chavarriaga Patiño contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes

1. El 13 de julio de 2022, la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño acudió al juez constitucional en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral, los cuales habrían sido conculcados por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, UARIV). En el escrito de tutela la actora puso de presente las siguientes circunstancias fácticas.

1. Señaló que es “víctima indirecta” del homicidio perpetrado contra su hijo Andrés Felipe Henao Chavarriaga, quien perdió la vida el 12 de marzo de 2013 en circunstancias

violentas.2 Narró que ese día su hijo salió de su casa con el propósito de comprar una bolsa de leche. En las inmediaciones de la tienda del barrio se topó con un amigo, con quien se quedó departiendo. Pasados unos minutos, hombres armados se acercaron y dispararon indiscriminadamente contra los jóvenes que se encontraban en la zona contigua al establecimiento de comercio. Producto de este lamentable incidente el joven Andrés Felipe Henao Chavarriaga perdió la vida.3

1. Según expuso la actora, el ataque a los jóvenes habría sido perpetrado por integrantes del "combo delincuencial La Quiebra", quienes, según ella refiere, tenían disputas territoriales con otro grupo criminal conocido como "La Divisa." Estos grupos, señaló la accionante, se convirtieron en uno de los agentes principales de desplazamiento forzado y de la imposición de las llamadas "fronteras invisibles."4

1. La actora relató, además, que tras el incidente reseñado, su esposo, el señor Humberto Henao Castaño, presentó una declaración ante la Personería de Medellín el 20 de julio de 2013, a fin de que ésta fuera trasladada a la UARIV, de suerte que él y su familia pudieran ser inscritos en el Registro Único de Víctimas.5 Como se advierte en el plenario, la antedicha entidad recibió la declaración el 31 de julio de 2013 y, a la postre, mediante Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013, resolvió "no incluir en el Registro Único de Víctimas al señor Humberto Henao Castaño (…) y no reconocer junto con los miembros de su grupo familiar el hecho victimizante de Homicidio."6 En sustento de su postura, la UARIV se pronunció en los siguientes términos:

1. Por una parte, luego de analizar la narración de los hechos expuesta por el señor Henao Castaño, recalcó que, según el declarante, los posibles autores del homicidio eran personas integrantes de las Bandas Criminales que operaban en el sector. Sobre este aspecto, con base en reportes periodísticos, puso de manifiesto que es cierto que las denominadas Bandas Criminales tienen presencia en Medellín. Al punto que en el primer trimestre del 2013 se reportaron 335 homicidios, los cuales se concentraron especialmente en las comunas 8, 10,

13 y 16 de dicha ciudad. El incremento de la violencia de ese año, según los reportes noticiosos, se debió a las disputas entre dos de las más temidas agrupaciones delincuenciales de la zona: “Los Urabeños” y “La Oficina.”7

2. Hecho este contexto, la entidad se pronunció sobre la naturaleza de las Bandas Criminales (BACRIM). Destacó, en primer lugar, que estas organizaciones, a diferencia de las que se acogieron al proceso de desmovilización establecido en la Ley 975 de 2005 (ley de justicia y paz), “no tienen carácter contrainsurgente, ideología política y su motivación es la perpetuación del narcotráfico y la delincuencia organizada”, lo que no es óbice para que, en aras de consolidar sus rentas ilícitas, busquen el control territorial. En segundo lugar, puso de manifiesto que el gobierno de ese entonces, a instancias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, catalogó a las BACRIM como pertenecientes al género del “crimen organizado”, por lo que debían ser combatidas por el Estado.8

1. Finalmente, sugirió que en el caso de las BACRIM la entidad ha tenido como hecho victimizante el desplazamiento forzado, según lo definido por la Corte Constitucional en el Auto 119 de 2013, proferido en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. En todo caso, con fundamento en los elementos expuestos, concluyó que no era jurídicamente viable “efectuar la inscripción del solicitante en el Registro Único de Víctimas”, dado que “[n]o serán consideradas víctimas quienes hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno, de conformidad con el artículo 40 del Decreto 4800 de 2011.”9

1. Notificados de la decisión, ni el señor Humberto Henao Castaño ni su esposa y hoy accionante, Martha Lucía Chavarriaga Patiño, controvirtieron el contenido del acto administrativo.

1. El 12 de abril de 2021, la señora Chavarriaga Patiño elevó una solicitud a la UARIV con el objeto de que declarara la revocatoria directa de la Resolución del 9 de diciembre de 2013,

por la cual se negó la inscripción de su esposo y de su núcleo familiar en el RUV. En sustento de su solicitud señaló que el acto administrativo contravenía el interés público o social y desatendía la jurisprudencia constitucional y la doctrina especializada en la materia.10

1. En lo que refiere a lo primero, la demandante destacó que la UARIV negó su inclusión en el RUV al estimar que las BACRIM no son grupos armados ilegales suficientemente cercanos al conflicto armado, afirmación que contradice los propósitos de la Ley 1448 de 2011. A juicio de la actora, si uno de los objetivos de la citada ley era el de poner a las víctimas en el centro de la política pública de reparación integral, no hay razón para que quienes sufrieron hechos victimizantes por parte de estos grupos no sean tratados como tales.11

1. Por lo que toca a lo segundo, la accionante señaló que el análisis de la UARIV dejó de lado que, ante la existencia de supuestos en los que no sea claro que el hecho victimizante tiene relación con el conflicto armado, es preciso dar aplicación a los principios de buena fe, confianza legítima y favorabilidad.12 Así mismo, destacó que en la Sentencia C-291 de 2007 la Corte puso de presente que a partir del contexto en el que se produjo la violación a los derechos de las víctimas, se ha reconocido que pueden catalogarse como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado: "(…) (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) a grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos."13

1. Así las cosas, la actora concluyó que la muerte de su hijo sí se cometió en el marco del conflicto armado, ya que para la fecha de la ocurrencia de los hechos los grupos que imperaban en la zona "tenían control territorial, capacidad militar, accionar delictivo encaminado a la proliferación de la violencia generalizada, así como una marcada relación con las fuerzas armadas paramilitares y del narcotráfico que influyeron significativamente en el desarrollo del conflicto armado en la ciudad de Medellín, y en la vulneración de los Derechos de la población civil."14 Por estas razones, solicitó a la UARIV revocar el acto administrativo proferido el 9 de diciembre de 2013.

1. En atención a la antedicha solicitud, mediante Resolución No. 20213257 del 20 de abril de 2021, el jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV resolvió no revocar el acto administrativo del 9 de diciembre de 2013.15 Luego de reseñar los antecedentes de la solicitud de revocatoria directa elevada por la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño, el funcionario precisó que al tenor del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, la revocatoria directa de los actos administrativos procede siempre y cuando: (i) sea manifiesta la oposición entre el acto administrativo y la Constitución o la ley; (ii) el acto administrativo no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él; o (iii) cause un agravio injustificado a una persona.16 En vista de que la señora Chavarriaga Patiño no ejerció los recursos de ley, el citado servidor procedió con el análisis de fondo de la solicitud y se pronunció como se expone a continuación.

1. Por un lado, destacó que la deponente no presentó argumentos suficientes que demostraran la ilegalidad del acto administrativo. En este punto, destacó que los dichos de la solicitante "se contraen a exponer su apreciación personal respecto de la valoración surtida para su caso", por lo que de ellos no se puede inferir la ilegalidad o la inconstitucionalidad de la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013.17 Por otro lado, en cuanto a la supuesta desatención del interés público o social, el funcionario aseguró que, si bien los actos administrativos que profiere la UARIV deben ser concordantes con la política pública de reparación integral a las víctimas, la resolución controvertida no se apartó de las directrices del gobierno nacional.18

1. Finalmente, la entidad estimó que el acto administrativo cuestionado tampoco causó un agravio injustificado a la solicitante. Sobre el particular, precisó que una persona sólo puede acceder al Registro Único de Víctimas si el daño que sufre tiene relación con el conflicto armado, "pues la entidad no puede otorgar las medidas de reparación a todas las personas que lo solicitan sin verificar si tales personas son las que realmente lo requieren conforme a lo establecido en la normatividad que rige la materia." De ese modo, aclaró que luego del análisis de rigor y tras valorar los lineamientos dispuestos en el ordenamiento jurídico y la

situación de orden público que se presentaba en el lugar de los hechos, para la época de la ocurrencia del suceso declarado, la entidad llegó a la conclusión de que: “frente a las circunstancias fácticas narradas no existe elementos que lleven a determinar esa relación cercana y suficiente con el conflicto armado, requisito indispensable para ser considerado víctima en los términos de la Ley 1448 de 2011.”19

1. De esa suerte, como se dijo, la actora acudió al juez constitucional el 13 de julio de 2022 con el fin de que este amparase sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación. En términos generales manifestó que, al concluir que el homicidio de su hijo no ocurrió en el marco del conflicto armado y, por ende, negar su inscripción en el RUV, la UARIV transgredió sus derechos fundamentales al menos por tres razones.20

1. Primera, porque tal entidad es la que cuenta con la carga de valorar la información suministrada por el declarante y, sobre la base de un análisis de contexto, concluir si se trata o no un de un hecho victimizante ocurrido con ocasión del conflicto armado. Así las cosas, la actora cuestionó una vez más que la UARIV haya negado su inclusión en el RUV, con el pretexto de que las BACRIM no son actores del conflicto armado. Por contraste –aseguró– estos grupos armados tienen la capacidad de participar en hostilidades y de realizar operaciones militares, al tiempo que recientemente han sido los mayores hostigadores de la población civil. De ese modo, destacó que lo ocurrido con su hijo sí guarda relación con el conflicto armado, pues su homicidio está vinculado al proceso de rearme de algunas organizaciones delincuenciales sucesoras del paramilitarismo, no con un hecho atribuible a la delincuencia común.21

1. Segunda, porque el acto administrativo proferido por la UARIV no fue suficientemente motivado, en tanto que el análisis de contexto allí realizado tuvo por fuente reportes noticiosos del diario El Tiempo, lo que contrasta con las reglas que, a este respecto, ha decantado la Corte Constitucional en lo relativo al proceso de valoración que en estos casos debe adelantar la entidad.22

1. Tercera, porque a su juicio el acto administrativo desatendió la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la naturaleza y caracterización de las BACRIM.23 Al respecto, destacó que esta Corporación ha sido diáfana al precisar: (i) que la UARIV no puede exigir a los interesados que aporten pruebas irrebatibles sobre la ocurrencia y autoría del hecho; (ii) que los análisis de contexto deben tener en cuenta la mayor cantidad de fuentes de información posible; (iii) que ante la existencia de zonas grises (es decir, ante la falta de certeza sobre la conexión del hecho con el conflicto o con la delincuencia común) debe adoptarse la decisión más favorable para la víctima.

1. En suma, la accionante insistió en que la entidad accionada realizó afirmaciones formales sobre la falta de relación con el conflicto armado, "sin haber consultado toda la información disponible para describir detalladamente el contexto de la zona en la que ocurrieron los hechos", tal como lo ha exigido la Corte Constitucional.24

1. Por lo anterior, solicitó al juez constitucional que amparara sus derechos fundamentales y, sobre esa base, ordenara a la UARIV reconocerla como víctima del conflicto armado, incluirla en el Registro Único de Víctimas y otorgarle todos los derechos que trae consigo dicha inclusión. De igual modo, solicitó que se le reconozca la reparación administrativa por el homicidio de su hijo, en los términos de la Ley 1448 de 2011.

B. Trámite procesal

a) Admisión de la solicitud de amparo y contestación de la entidad accionada

1. En cumplimiento del anterior proveído, mediante oficio del 14 de julio de 2022, la UARIV se pronunció en los siguientes términos. Por una parte, destacó que en esta ocasión la acción de tutela es improcedente, pues, previo a la interposición de la acción constitucional, la actora debió haber elevado a la entidad una petición tendiente a que se valorara de nuevo su solicitud de inclusión en el RUV. A este respecto, la UARIV manifestó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para acceder a la reparación administrativa, puesto que esto afecta el derecho a la igualdad de aquellas personas que, por conducto de la vía administrativa, están a la espera de acceder a la debida reparación.26

1. Por otra parte, destacó que el acto administrativo por el cual se negó la inscripción en el RUV –y que intenta ser cuestionado por la senda constitucional– fue notificado "en debida forma por aviso público fijado el 10 de abril de 2014 y desfijado el 16 de abril de 2014", lapso en el cual se informó al interesado que contra la citada decisión procedían los recursos de reposición y en subsidio apelación, "dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la decisión, de conformidad con lo establecido en el [artículo] 76 de la Ley 1437 de 2011".27 Y aunque la actora solicitó a la entidad que revocara la resolución que juzga contraria a sus intereses, solicitud que, como se dijo, fue negada mediante resolución del 20 de abril de 2021, la UARIV recalcó que en uno y otro caso se le hizo saber a la actora las razones por las que "no cumple con los requisitos del parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011"28 para ser incluida como víctima del conflicto armado y, por ese conducto, acceder a los beneficios contemplados en dicha ley.

1. Por último, destacó que en esta ocasión también se configura un "hecho superado", ya que la entidad ha respetado el núcleo esencial del derecho de petición de la actora. En efecto, expuso que "la respuesta administrativa a la accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado y resolvió de fondo la petición."29

b) Sentencia de primera instancia

1. El 27 de julio de 2022, el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín "negó por improcedente" la acción de tutela interpuesta por la señora Chavarriaga Patiño. En primer lugar, la autoridad llamó la atención sobre el hecho de que entre la resolución que negó la inscripción en el RUV y la acción de tutela transcurrieron ocho años. Al respecto, destacó que la actora ha seguido residiendo en la ciudad de Medellín, lo que comporta ventajas con las que, ciertamente, no cuentan las personas que viven en las zonas rurales. De ese modo, destacó que en esta oportunidad no se advierte que la señora Chavarriaga se haya encontrado en alguna circunstancia que justifique su retardo a la hora de haber controvertido la resolución proferida el 9 de diciembre de 2013.30

1. Por lo que toca al requisito de subsidiariedad, la autoridad judicial recordó que en este ámbito la jurisprudencia de la Corte ha sido flexible, pues se parte de la base de que a menudo las víctimas del conflicto armado son personas de escasos recursos, "que se encuentran excluidos del acceso a los servicios de educación y generalmente desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos." No obstante, precisó que en el asunto sub judice la actora sí tuvo acceso a una asesoría jurídica calificada. Además de residir en Medellín, donde existe una amplia oferta de consultorios jurídicos de las universidades de la ciudad, así como de organizaciones no gubernamentales que brindan asesoría gratuita a quienes se consideran víctimas del conflicto armado, el juez recalcó que la señora Chavarriaga contó con ayuda experta, "pues tanto la acción de revocatoria directa como la acción de tutela fueron redactadas en el consultorio jurídico de la Universidad de Antioquia, como se desprende de los correos de notificación aportados por la accionante."31

2. Dicho esto, luego de reiterar algunos de los criterios indispensables para ser inscrito en el RUV, verbigracia, que el hecho victimizante haya ocurrido con ocasión del conflicto armado, el juez de tutela reconoció que en esta materia puede haber "zonas grises", esto es, "eventos en los cuales no es posible predeterminar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos a priori de la aplicación de la Ley

1448 de 2011, con base en una calificación meramente forma", caso en el cual la autoridad administrativa tendrá que hacer una valoración específica que se soporte en análisis de contexto, con la precisión de que, de existir dudas en la materia, estas tendrán que ser zanjadas con base en el principio de favorabilidad.32

1. En todo caso, al descender al caso concreto y luego de cuestionar los problemas de procedencia antes anotados, el juez de primera instancia manifestó que la actora no aportó elementos que dieran cuenta de que el homicidio de su hijo tuvo relación con el conflicto armado. A la par, destacó que en este caso no era desproporcionado solicitarle a la actora aportar pruebas adicionales, ya que cuenta con la asesoría de uno de los mejores consultorios jurídicos del país. En suma, el juez de tutela concluyó que en este caso no se aportaron elementos que dieran cuenta de que la actora es víctima del conflicto armado, lo que impide acceder a la protección de sus derechos.33

c) Impugnación

1. En desacuerdo con la antedicha decisión, el 1 de agosto de 2022 la actora impugnó el fallo. Las razones de inconformidad que la llevaron a controvertir la decisión del a quo fueron las siguientes.34 Primero, puso en claro que es una mujer adulta mayor que no posee formación académica y que desconocía las vías legales para poder controvertir las decisiones de la UARIV. Puso de relieve, además, que aun cuando vive en Medellín su residencia "es un lugar vulnerable." Destacó, así mismo, que hasta el 6 de septiembre de 2019 acudió al consultorio jurídico de la Universidad de Antioquia en búsqueda de una asesoría, gracias a la cual elevó la solicitud de revocatoria directa e interpuso a la postre la acción constitucional en referencia. Segundo, insistió nuevamente en que la UARIV no realizó una evaluación técnica, de contexto y jurídica de los elementos sumarios y probatorios aportados, lo cual resultaba indispensable en este caso, pue se trata de un hecho que podría ubicarse en la llamada "zona gris" y en el cual debió haber aplicado el principio de favorabilidad. Por último, destacó que las afectaciones familiares y morales como consecuencia del homicidio de su

hijo persisten en el tiempo.

d) Sentencia de segunda instancia

1. Concedido el recurso, el asunto fue asignado a la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, que, en sentencia del 1º de septiembre de 2022, confirmó la sentencia de primera instancia. Al respecto, el tribunal puso de presente que la acción de tutela no ha sido concebida para "suplir los mecanismos ordinarios dispuestos por la ley para la solución de los conflictos."35 Además, expuso que la UARIV sustentó con suficiencia las razones por las que la actora no cumple con los requisitos para ser incluida en el RUV. El hecho de que la decisión de la entidad haya sido contraria a los intereses de la accionante –sostuvo el tribunal–, no indica que esta haya sido lesiva de sus prerrogativas constitucionales. Por último, puso de presente que la actora "cuenta con la vía judicial idónea dispuesta por el legislador para atacar los actos administrativos expedidos por las entidades estatales cuando se considera que las decisiones emitidas por estas atentan contra sus derechos."36

e) Selección para revisión por la Corte Constitucional y reparto

1. Remitido el proceso de tutela a la Corte Constitucional, la Sala de Selección de Tutelas Número Once, por Auto del 29 de noviembre de 2022, notificado el 15 de diciembre de ese mismo año, seleccionó el expediente T-8.996.166, con fundamento en el criterio objetivo de "posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional" y en el criterio subjetivo de "urgencia de proteger un derecho fundamental".

## II. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

1. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre las acciones de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Once, en Auto del 29 de noviembre de 2022.

### B. Delimitación de la controversia

1. En esta oportunidad la Sala encuentra que la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño acudió al juez constitucional, en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral, los cuales habrían sido conculcados por la UARIV, al proferir la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013, mediante la cual la citada entidad negó la inscripción del señor Humberto Henao Castaño y de su familia en el RUV. A juicio de la actora, en tal oportunidad, la UARIV dejó de lado que su hijo pudo haber sido víctima de las denominadas BACRIM, organizaciones criminales vinculadas al conflicto armado no internacional.

1. La actora destacó, además, que la entidad no realizó un análisis de contexto pormenorizado, con el fin de establecer si en su caso se cumplían los requisitos

indispensables para ser catalogada como víctima, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. A la par, señaló (i) que el homicidio de su hijo está vinculado al rearme de organizaciones delincuenciales sucesoras del paramilitarismo; (ii) que el acto administrativo no fue debidamente motivado, puesto que careció de más fuentes de contexto, más allá de algunos reportes noticiosos del diario El Tiempo; y (iii) que ante la existencia de una "zona gris", era indispensable que la entidad accionada diera aplicación directa al principio de favorabilidad. Vale destacar que aun cuando la actora no controvirtió el acto administrativo aludido, solicitó su revocatoria directa mediante escrito elevado a la UARIV el 9 de abril de 2021.

1. Por su parte, la entidad accionada se opuso a las pretensiones de la actora, al estimar que la acción de tutela era improcedente y que, en todo caso, la entidad no había transgredido ningún derecho fundamental al proferir el acto administrativo del 9 de diciembre de 2013. En lo que respecta a lo primero, la UARIV destacó que la actora debió haber remitido una petición a la entidad a fin de que ésta verificara el contenido de la solicitud y emitiera una respuesta conforme a sus competencias legales. Al tiempo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir actos administrativos cuya discusión puede ser encausada por los mecanismos ordinarios. Por lo que toca a lo segundo, manifestó que el acto discutido sí fue debidamente motivado, al punto que a partir del análisis de contexto y sobre la base de los criterios normativos en vigor para ese entonces, se estableció que no se cumplían los requisitos para la inscripción en el RUV del otrora solicitante y de su núcleo familiar.

1. Con base en este panorama, en lo sucesivo, es necesario analizar si en esta oportunidad se cumplen o no los requisitos establecidos para la procedencia de la acción de tutela. Sólo si dichos requisitos se encuentran satisfechos la Sala procederá a pronunciarse de fondo sobre el sub judice. En caso contrario, su estudio culminará con la declaración de improcedencia de la acción de tutela.

C. Análisis de procedencia de la acción de tutela

a) La legitimación en la causa por activa

1. El artículo 86 de la Constitución Política, así como el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar, por sí mismo o a través de representante, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta ocasión se advierte que la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño está legitimada en la causa por activa para promover la protección de sus prerrogativas constitucionales. En efecto, como se advierte en el escrito de tutela, la actora acudió por sí misma al juez constitucional al estimar que la UARIV le vulneró sus derechos fundamentales al proferir la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013, mediante la cual la citada entidad negó la inscripción de su familia en el RUV, al estimar que el homicidio de su hijo Andrés Felipe Henao Chavarriaga no tuvo relación con el conflicto armado no internacional.

b) La legitimación en la causa por pasiva

1. En sujeción a lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales "cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad." Esta regla de procedencia es concordante con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad que haya violado o amenace violar cualquier derecho fundamental. Con base en las disposiciones anotadas, la Corte ha señalado que el cumplimiento de este requisito supone la acreditación concurrente de dos presupuestos. Por una parte, que la tutela se

promueva contra un sujeto susceptible de ser accionado; por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

1. Bajo estas premisas, la Sala encuentra que en esta oportunidad se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la UARIV. Por una parte, como lo dispone el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, la entidad pública en mención es la encargada de realizar la "verificación de los hechos victimizantes" y de adoptar la decisión administrativa sobre la inscripción o no de las personas interesadas en el Registro Único de Víctimas. De igual modo, el artículo 37 del Decreto 4800 de 2011 destaca que la UARIV "realizará la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular."

1. Por otra parte, la Sala encuentra que la conducta que se estima lesiva de los derechos fundamentales está íntimamente asociada a las funciones previamente reseñadas. En efecto, por vía de la senda constitucional, la actora cuestiona el acto administrativo mediante el cual se realizó la verificación del hecho victimizante otrora declarado por su esposo, por estimar que en él no se evaluó con suficiencia jurídica, técnica y de contexto el homicidio de su hijo, acaecido el 13 de marzo de 2013.

1. Superados los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, la Sala reiterará algunas consideraciones dogmáticas sobre los requisitos de inmediatez y subsidiariedad y, a la postre, determinará si en este caso en particular dichos presupuestos de procedibilidad se cumplen.

c) Consideraciones sobre el requisito de la inmediatez

1. La acción de tutela exige que su interposición se haga dentro de un término razonable. De acuerdo con lo señalado en el artículo 86 de la Constitución Política, “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, [...] la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.”

1. La jurisprudencia de la Corte ha puesto de manifiesto que el principio de inmediatez constituye un requisito de procedibilidad de la acción de tutela. Este mecanismo de protección constitucional, se ha dicho, debe ejercerse en un término oportuno, justo y razonable.37 Por lo que toca a la razonabilidad en el término, es preciso advertir que no existe en el ordenamiento jurídico un plazo legal o constitucional perentorio para promover la solicitud de amparo. En todo caso, su análisis está atado a una premisa normativa y a una circunstancia fáctica.38 En términos normativos, la inmediatez responde a la finalidad de la acción de tutela, esto es, brindar una protección inmediata a las prerrogativas constitucionales que el actor juzga como comprometidas. En términos fácticos, el análisis responde al lapso transcurrido entre la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales invocados y la presentación de la demanda.39

1. Así las cosas, cuando el juez de tutela advierte una inactividad injustificada de parte del actor, al momento de promover la defensa de sus intereses, se cierra esta vía excepcional, pues en estos casos es preciso que el interesado acuda a las instancias ordinarias para dirimir el asunto. Sobre este punto, la Corte ha señalado que el transcurrir del tiempo es indicativo de que la controversia está desprovista de la urgencia subyacente a la procedencia de la acción constitucional. Este proceder, además, busca que la solicitud de amparo se corresponda con la gravedad de la vulneración, al tiempo que pretende que el mecanismo de defensa judicial en cuestión no sea utilizado como una herramienta para eludir la ausencia oportuna de actuaciones encaminadas a la defensa de los intereses en juego, pues ello suscitaría escenarios de inseguridad jurídica.40

1. Ahora bien, la Corte también ha reiterado que el examen del supuesto de inmediatez en la procedencia de la acción de tutela no se reduce a la sola verificación del paso del tiempo. Desde luego, hay circunstancias en las que este simple hecho no necesariamente supone un actuar negligente o un proceder omisivo por parte de quien pretende la protección de sus derechos constitucionales. De esa suerte, hay escenarios en los que, habiendo transcurrido un lapso prolongado, sería posible dar por acreditado el presupuesto objeto de análisis: como cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo, así el hecho constitutivo de la afectación inicial sea muy antiguo; o cuando a pesar de haber transcurrido bastante tiempo entre la vulneración y la interposición de la acción, esta circunstancia es atribuible a una condición subjetiva del actor, verbigracia, encontrarse en una particular situación de debilidad manifiesta.41

1. Por consiguiente, en el evento en que se constate el paso de un periodo de tiempo extenso entre la supuesta vulneración del derecho y el ejercicio de la acción constitucional, deberá demostrarse un motivo válido que justifique la inacción del tutelante. Con la precisión de que, "al igual que sucede con la subsidiariedad, una circunstancia objetiva como ser sujeto de especial protección constitucional no justifica un retraso irrazonable o desproporcionado en la interposición de la tutela."42

1. En suma, como lo reiteró la Corte en la reciente Sentencia T-002 de 2023, la valoración de este requisito supone establecer si, en caso de mediar un lapso prolongado entre la supuesta vulneración del derecho y la interposición de la acción: (i) existen razones válidas para la inactividad del actor; (ii) la vulneración persiste en el tiempo y es continua y actual, y (iii) resulta desproporcionado exigir el ejercicio de la acción en un término específico, en consideración de la situación de debilidad manifiesta que presenta la parte actora. En ese sentido se ha concluido que mientras "en algunos casos, seis (6) meses podrán resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; (…) en otros, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependería de las particularidades del caso."43 Aspecto último que tendrá que valorarse en el caso concreto y bajo el principio de proporcionalidad.

d) Consideraciones sobre el presupuesto de subsidiariedad

1. La Constitución Política de 1991 prevé en su artículo 86 que la acción de tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable." En sujeción a lo anterior, la Corte ha expuesto que los mecanismos judiciales de defensa contemplados en la ley son medios de carácter preferente, a los que debe acudir la persona en búsqueda de la protección efectiva de sus derechos, de suerte que la solicitud de amparo sea un mecanismo de naturaleza residual.44 Igualmente, la Corporación ha objetado la valoración genérica de los medios ordinarios de defensa judicial45 y, por esa vía, ha sostenido que la idoneidad y eficacia de las acciones ordinarias solo pueden contemplarse en concreto.46

1. Por lo que respecta a la acción de tutela contra actos administrativos, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que, por regla general, en estos casos el mecanismo de protección constitucional resulta improcedente. En este evento, dicho sea de paso, son los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las herramientas procesales idóneas para solucionar los conflictos entre los particulares y la administración. Adicionalmente, la Corte ha sostenido que en el marco del proceso contencioso administrativo existe la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios.47

1. Sin perjuicio de lo anterior, no cabe duda de que en el caso de las víctimas del conflicto armado la Corte ha flexibilizado el análisis del requisito de subsidiariedad, cuando advierte que quien acude al mecanismo de protección requiere de una especial protección constitucional, tal como ha ocurrido cuando quien ejerce la acción constitucional alega ser víctima de desplazamiento forzado.48 En este último caso, por ejemplo, la Corte ha dicho

que “los medios ordinarios no resultan idóneos ni eficaces debido a las especiales circunstancias que afronta esta población, la cual, por lo general, se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas derivadas del mismo.”49

1. De igual manera, la Corte ha flexibilizado el citado requisito en aquellos casos en los que se trata de personas adultas mayores de escasos recursos, indígenas o personas analfabetas.50 Sobre el particular, la Corporación ha recalcado que el examen de procedencia de la solicitud de amparo en estos casos debe tener en cuenta las circunstancias que rodean a quienes alegan haber sido víctimas de la violencia. A este respecto, se ha dicho que es desproporcionado obligar al interesado a agotar las vías judiciales cuando se advierte que no está en la capacidad de acudir ante la jurisdicción competente, dada la duración del proceso, pues ello supondría prolongar la resolución de su controversia. Finalmente, la Corte también ha flexibilizado el análisis del requisito en comento cuando encuentra que la subsistencia o estabilidad económica del solicitante está atada al acceso a la reparación administrativa.51

1. Por otro lado, la jurisprudencia también ha precisado que existen circunstancias en las que, existiendo otros mecanismos de defensa judicial para la protección de los derechos que se considera conculcados, la solicitud de amparo resulta indispensable para conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, se ha dicho que el concepto de perjuicio irremediable refiere a la existencia de: (i) un perjuicio inminente, es decir, que amenaza o está pronto a suceder: lo cual exige la adopción de medidas urgentes para conjurarlo; (ii) un perjuicio grave, esto es, que el daño que se pretende evitar implica un menoscabo material o moral intenso en el haber jurídico de la persona, y (iii) la necesidad impostergable y necesaria de restablecer la integridad de los derechos en juego.52

e) Análisis del caso concreto: falta de acreditación de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad de la acción constitucional

1. Como se dejó en claro en líneas previas, en esta oportunidad quedó establecido que la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño acudió al juez constitucional en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales, los cuales habrían sido transgredidos por la UARIV, al proferir el acto administrativo del 9 de diciembre de 2013, mediante el cual se le negó a ella y a su familia la inclusión en el RUV por el homicidio de su hijo Andrés Felipe Henao Chavarriaga. En términos generales, la actora cuestionó el contenido de dicho acto administrativo, por no haber valorado en su complejidad las circunstancias fácticas que rodearon el hecho victimizante. Cuestionó, además, que la entidad accionada no tuvo en consideración fuentes de contexto adicionales a las periodísticas y que, al momento de realizar el análisis respectivo, no dio una debida aplicación al principio de favorabilidad.

1. La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda al estimar que la acción de tutela es improcedente. Al respecto, puso de manifiesto que en esta oportunidad lo apropiado es que la actora realice una nueva solicitud a la UARIV con el fin de que se analice nuevamente el hecho victimizante otrora declarado; proceder que no puede ser eludido por conducto de la acción constitucional. De igual modo, destacó que el acto administrativo objeto de controversia (esto es, el proferido en diciembre de 2013 y notificado en abril de 2014) sí fue debidamente motivado, ya que la posición de la entidad tuvo por base: (i) un análisis de contexto, (ii) los criterios normativos en vigor para ese entonces y (iii) el relato del solicitante. A partir de lo cual se concluyó que el entonces declarante y su familia no cumplían con los requisitos para la inscripción en el RUV.

1. Con fundamento en el marco contextual reseñado, la Sala advierte que, en esta ocasión, en primera medida, no se puede dar por cumplido el requisito de inmediatez, por las razones que se exponen a continuación.

1. Como se expuso supra, la acción de tutela, de suyo, busca brindar una protección

inmediata a las prerrogativas constitucionales que el accionante juzga como comprometidas. En aras de tal propósito, se exige que la solicitud de amparo se presente en un tiempo razonable, lo cual debe analizarse en el caso concreto y a partir de las particularidades de quien acude al juez de tutela. Así pues, vistas las circunstancias que rodean el asunto sub examine, la Sala encuentra que los argumentos de la acción constitucional están directamente encaminados a controvertir la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013. De ese modo, es preciso tener en cuenta tres circunstancias temporales de cara al análisis concreto de este requisito.

1. Primera, es claro que entre la notificación del acto administrativo antes esbozado (que tuvo lugar mediante aviso público fijado el 10 de abril de 2014 y desfijado el 16 de abril de 2014) y la interposición de la acción constitucional (13 de julio de 2022) mediaron más de ocho (8) años.

1. Segunda, la actora alegó que, al desconocer las herramientas existentes en el ordenamiento jurídico para hacer valer sus intereses, acudió al consultorio jurídico de la Universidad de Antioquia, con el fin de que dicha institución la asistiera en la defensa de sus prerrogativas constitucionales. Pues bien, si se parte de la base de que a partir de esa fecha la accionante tuvo la oportunidad de conocer los instrumentos procesales que proveía el ordenamiento jurídico para hacer valer sus intereses, hay que hacer notar en consecuencia que entre la fecha en que la actora acudió a dicho establecimiento educativo (6 de septiembre de 2019) y la interposición de la acción constitucional mediaron más de dos años y nueve meses.

1. Tercera, pese a que la actora, con ayuda de los integrantes del consultorio jurídico de la citada universidad, elevó una solicitud de revocatoria directa del acto administrativo proferido en diciembre de 2013, esto tuvo lugar hasta el 12 de abril de 2021; al paso que entre la notificación del oficio mediante el cual la UARIV despachó desfavorablemente tal solicitud (lo cual tuvo lugar mediante aviso público fijado el 25 de junio de 2021 y desfijado el 2 de julio de 2021) y el ejercicio de la acción de tutela medió más de un año. Sin que se advierta justificación alguna para la demora en la prestación de la asesoría judicial y, en

consecuencia, para la radicación de la solicitud de revocatoria directa y de la acción de tutela.

1. En suma, desde una perspectiva temporal, estos elementos objetivos muestran que en este caso no se satisface el requisito de la inmediatez. Para la Sala, si los derechos fundamentales invocados en la acción constitucional fueron afectados por un acto administrativo proferido a finales del año 2013 y notificado en el primer semestre del año 2014, el plazo entre tal fecha y el ejercicio de la acción, de cara a su inmediatez, no es razonable.

1. Ahora bien, la Corte no puede pasar por alto que la actora puso de presente algunas razones para justificar el paso prolongado del tiempo en esta ocasión. En particular, manifestó que desconocía las herramientas jurídicas para controvertir la actuación de la administración. Sin embargo, la Corte encuentra que la razón esbozada no es suficiente para dar cuenta de la inactividad antes referida.

1. Por una parte, al momento de ser notificada del acto administrativo del 9 de diciembre de 2013, la UARIV informó en el propio acto que éste podía ser controvertido por la vía administrativa. Pese a ello, no se ejerció ninguno de los recursos allí señalados, en el marco del procedimiento administrativo. En este punto, la Sala debe destacar que, para ejercer dichos recursos, la actora no requería de la representación de un abogado.53

1. Posteriormente, la demandante acudió a la Universidad de Antioquia el 6 de septiembre de 2019, a fin de que le fuese proveída una asesoría en la materia, la cual efectivamente recibió. Sin embargo, sólo después de dos años y nueve meses la actora solicitó la revocatoria directa del acto administrativo, al paso que tardó más un año adicional (contado a partir de la notificación del oficio mediante el cual se negó la revocatoria directa del acto administrativo) para promover la acción constitucional con la que, debe destacarse, se buscó

controvertir la actuación desplegada por la UARIV en el año 2013, mas no la que tuvo lugar en el año 2021.

1. En consecuencia, la Corte no encuentra que existan razones de peso que justifiquen el largo lapso que media entre la actuación presuntamente lesiva de los derechos fundamentales y el ejercicio de la acción constitucional, particularmente porque: (i) no se logró demostrar que la actora estuviese en una particular situación de debilidad manifiesta, que le hubiera impedido presentar la acción de tutela, y porque, (ii) en lo que refiere al desconocimiento de las herramientas jurídicas con las que contaba para hacer valer sus derechos, pese a que el propio acto administrativa le señalaba cuáles eran dichas herramientas, y pese a haber contado desde el año 2019 con asistencia jurídica especializada, la promoción de la solicitud de amparo continuó dilatándose en el tiempo, sin que en a este último respecto se haya puesto de manifiesto alguna razón que justifique dicho proceder.

1. Aunado a lo expuesto, la Sala debe concluir que en esta ocasión tampoco se cumple el requisito de subsidiariedad. Lo anterior, por razones procedimentales, subjetivas y objetivas.

1. Por lo que hace a las razones procedimentales se debe decir lo siguiente. A lo largo del proceso quedó en evidencia que en el acto administrativo del 9 de diciembre de 2013 se le hizo saber expresamente al declarante, esposo de la hoy actora, que de no compartir la decisión adoptada por la administración, podía “interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio de apelación ante la Dirección de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la decisión, atendiendo al artículo 157 de la Ley 1448 de 2011.”54 Como se esbozó en líneas precedentes los interesados no cuestionaron por la vía administrativa el contenido de los actos que consideran lesivos de sus intereses.

1. Por otra parte, la Corte encuentra que la actora también contaba con los mecanismos ordinarios para controvertir las decisiones administrativas que fueron contrarias a sus intereses, como es el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En efecto, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente 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 le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño". De igual forma, la Ley 1437 de 2011 destaca que "la nulidad procederá cuando [el acto administrativo] haya sido expedido con infracción de las normas en que [debió] fundarse".

1. Así mismo, la Corte ha recalcado que en el marco del proceso contencioso administrativo existe la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos, a fin de que las decisiones judiciales no sean ilusorias en sus efectos. Sobre este punto ha resaltado que en la Ley 1437 de 2011 se amplió considerablemente el sistema cautelar, lo cual dotó a los procesos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de una perspectiva garantista, pues se "amplió la procedencia de las medidas cautelares que pueden ser decretadas en el ejercicio de cualquier acción propia de esta jurisdicción".55

1. En línea con ello, el artículo 231 de la ley en cita dispone que: "cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda (…), cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas (…)". Por consiguiente, el ordenamiento jurídico ha dispuesto como medio de control de las actuaciones de la administración la nulidad y restablecimiento del derecho, la cual, por lo demás, prevé dentro de su estructura procesal la posibilidad de decretar medidas cautelares, entre estas, la suspensión provisional del acto objeto de reproche, con miras a velar por la protección de los derechos presuntamente conculcados.56

1. Desde luego, tampoco se advierte que la actora haya acudido a tales mecanismos ordinarios, respecto de los cuales, en la actualidad, ya se ha configurado el fenómeno de la caducidad.

1. Naturalmente, es claro que la Corte ha flexibilizado el análisis de este requisito a partir de la existencia de específicas condiciones subjetivas u objetivas que rodean el asunto sub examine. Sin embargo, en esta oportunidad tales circunstancias no tienen la virtualidad de suscitar la flexibilización anotada ni la procedencia excepcional para conjurar la existencia de un perjuicio irremediable.

1. Por lo que toca a las condiciones subjetivas, la Sala advierte que la actora no se encuentra en un nivel de vulnerabilidad que lleve a la procedencia de la acción constitucional, al paso que tampoco se dio cuenta de la existencia de un riesgo inminente de sus prerrogativas constitucionales.

1. Si bien la actora puso de manifiesto que: (i) es una mujer adulta mayor; (ii) que sostiene no conocer las vías legales y administrativas con las que contaba para controvertir la decisión de la UARIV; (iii) que no tiene formación académica, y (iv) pese a que vive en la ciudad de Medellín, su residencia "es en un lugar vulnerable", la Corte no puede pasar por alto las siguientes circunstancias.

1. Vale destacar que la actora no demostró con suficiencia en qué sentido merece una especial protección constitucional. Aunque, al momento en que esta decisión es sustanciada, la señora Chavarriaga Patiño tiene 60 años, no se advierte que cuente con especiales condiciones de salud que ameriten una protección reforzada, a lo que se suma que, al momento de haber sido notificada de la decisión lesiva de sus intereses, en términos etarios,

no era una mujer adulta mayor.

1. Lo propio ocurre con su situación económica. Pese a que en abstracto destacó que habita en un lugar vulnerable, no profundizó en esta circunstancia y nada dijo sobre su situación económica, por lo que no podría asegurarse, como se ha hecho en otros casos,57 que su subsistencia económica esté atada a la reparación administrativa a la que aduce tener derecho. De hecho, la actora ha podido continuar con su vida durante más de ocho años, sin haber recibido la indemnización que ahora reclama.

1. Finalmente, a partir de la información pública sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud obrante en la base de datos de la ADRES, se pudo establecer que la señora Chavarriaga Patiño se encuentra afiliada al régimen contributivo en calidad de beneficiaria. De esa suerte, por las condiciones subjetivas anotadas, no se advierte que en esta oportunidad proceda la flexibilización del requisito objeto de análisis.

1. Por lo que toca a las condiciones objetivas, no hay duda de que la Corte ha flexibilizado los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad cuando advierte que la actuación de la entidad concernida es arbitraria y suscita afectaciones que se mantienen en el tiempo.

1. En este punto, pese a que la accionante hizo un esfuerzo argumentativo para controvertir los presupuestos normativos que la UARIV tuvo en cuenta a la hora de valorar el hecho victimizante narrado por su esposo, a mediados del 2013, la Sala no puede perder de vista que dicha valoración debe confrontarse con los presupuestos normativos y jurisprudenciales en vigor para el momento de la expedición del acto administrativo, pues es sobre ellos que la entidad desplegaba el ejercicio de sus competencias.

1. Por un lado, que en caso de duda sobre la responsabilidad de una grave y probada afectación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, debía darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima.

1. Por otro lado, que, si bien era preciso contribuir al "objetivo protector de la ley", no podía pasarse por alto su carácter excepcional, lo que significa que el régimen de reparación integral a las víctimas del conflicto armado "no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello."59

1. De igual modo, la Sala encuentra dos elementos adicionales que no se pueden pasar por alto. Por una parte, que la UARIV también tuvo en consideración los pronunciamientos de la Corte sobre los hechos victimizantes perpetrados por las llamadas BACRIM, particularmente lo relativo al desplazamiento forzado.60 Por otra parte, que el análisis de contexto no se limitó a fuentes meramente noticiosas, sino que también tuvo por base la caracterización que para esa fecha (año 2013) el gobierno nacional había realizado sobre este tipo de grupos de delincuencia organizada, a los que ciertamente se les atribuía un modus operandi criminal de alto impacto, no necesariamente ligado al conflicto armado. De igual modo, no se advierte que en este caso concurran circunstancias que la Corte ha reprochado en asuntos análogos, como por ejemplo la existencia de inconsistencias evidentes en la motivación del acto administrativo que niega la inclusión en el RUV.61

1. Por último, aunado a lo anterior, la Sala advierte que los argumentos principales de la acción de tutela están directamente encaminados a controvertir los criterios interpretativos utilizados por la UARIV al momento de proferir la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013. Criterios de análisis que, según la demandante, se han complejizado a partir de providencias judiciales proferidas con posterioridad a la expedición del acto

administrativo cuestionado. Desde luego, aunque la Sala no descarta la plausibilidad de tal controversia, lo cierto es que el proceso de tutela no es el escenario judicial para zanjar tal discusión analítica.

1. Por las razones expuestas, en vista de que en esta ocasión la acción de tutela no se interpuso en un plazo razonable; de que la actora contaba con otro mecanismo para controvertir el acto administrativo, y de que no hay evidencia de que se esté ante un inminente perjuicio irremediable, la Sala confirmará la sentencia del 1º de septiembre de 2022 proferida por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín que, a su turno, confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín el 27 de julio de 2022, en lo relativo a declarar la improcedencia de la acción de tutela impetrada por la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño en contra de la UARIV.

D. Síntesis de la decisión

1. En esta ocasión la Corte conoció de la acción de tutela promovida por la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño contra de la UARIV. La actora acudió al juez constitucional al estimar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral, los cuales habrían sido conculcados con ocasión de la expedición de la Resolución No. 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013, mediante la cual la citada entidad negó la inscripción del señor Humberto Henao Castaño y el de su familia en el RUV.

1. Grosso modo, la actora señaló que al proferir el acto administrativo reseñado la entidad demandada no valoró en su complejidad las circunstancias fácticas que rodearon el hecho victimizante declarado, no tuvo en cuenta fuentes de contexto adicionales a las periodísticas

y tampoco hizo una debida aplicación al principio de favorabilidad. Por contraste, la UARIV se opuso a las pretensiones de la demanda al estimar que la acción de tutela era improcedente. Así mismo, destacó que el acto administrativo controvertido fue debidamente motivado, pues tuvo por base un análisis de contexto, los criterios normativos en vigor para este entonces y el relato puesto de manifiesto por el solicitante.

1. Al momento de analizar los requisitos de procedencia de la acción constitucional la Corte concluyó que, si bien en esta oportunidad se cumplían os presupuestos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, no ocurría lo mismo con los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad.

1. En cuanto al requisito de inmediatez, la Corte verificó que hubo en este asunto un largo lapso de inactividad entre la notificación del acto administrativo controvertido y el ejercicio de la acción de tutela (más de ocho años). Al tiempo que, si bien la demandante acudió al consultorio jurídico de la Universidad de Antioquia a fin de recibir asesoría jurídica en la materia, la cual obtuvo, la promoción de sus derechos constitucionales se prolongó en el tiempo sin que hubiese una razón que justificara dicho proceder, pues tampoco se advirtió que la actora se encontrara en una particular situación de debilidad manifiesta.

1. Finalmente, la Sala advirtió que no concurrían en este caso circunstancias subjetivas u objetivas para flexibilizar el análisis de este presupuesto o para entenderlo por superado, a fin de conjurar la existencia de un perjuicio irremediable. De un lado, no se advirtió que la actora se encontrara en un particular circunstancia de vulnerabilidad o que existiera un riesgo inminente de ver comprometidas sus prerrogativas constitucionales. De otro lado, tampoco se estableció que la actuación de la entidad concernida haya sido abiertamente arbitraria o que el acto administrativo haya tenido inconsistencias palmarias.

1. En ese orden, la Corporación resolvió confirmar los fallos de instancia, en lo relativo a declarar la improcedencia de la acción de tutela impetrada por la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño en contra de la UARIV.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en la presente providencia, CONFIRMAR la sentencia del 1º de septiembre de 2022, proferida por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín que, a su turno, confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín el 27 de julio de 2022, en lo relativo a declarar la improcedencia de la acción de tutela impetrada por la señora Martha Lucía Chavarriaga Patiño en contra de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-180/23

Referencia: Expediente T-8.996.166

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto por cuanto no estoy de acuerdo con las razones con fundamento en las cuales se decidió el incumplimiento de la exigencia de subsidiariedad, ya que restringen el acceso a la acción de tutela de quienes se consideran víctimas del conflicto armado.

En mi criterio la tutela ha debido declararse improcedente por cuanto la accionante no

cuestionó, dentro del término de caducidad, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Resolución 2013-324107 del 9 de diciembre de 2013, mediante la cual la UARIV negó su inscripción en el registro único de víctimas, sin que para la fecha –año 2022– existiera un supuesto de "perjuicio irremediable". La providencia, por el contrario, optó por exigencias de tipo "procedimental" y "objetivo", las cuales son inconducentes y restringen el acceso a la acción de tutela de quienes se consideran víctimas del conflicto armado.

En primer lugar, establecer razones "procedimentales" para valorar esta exigencia implica fijar un presupuesto adicional para el estudio de estas demandas de tutela, que, de un lado, no se justifica de acuerdo con las circunstancias del caso, y, de otro, desconoce que "a las personas víctimas del conflicto no se les puede exigir con la misma rigurosidad el agotamiento de los medios de defensa judicial ordinarios"62. Lo anterior, sobre todo, si se tiene en cuenta que, si bien el examen de subsidiariedad "no quiere decir que las víctimas de violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos"63, "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"64.

En segundo lugar, los argumentos que dotan de contenido a las que la sentencia denomina como "condiciones objetivas" corresponden a valoraciones sobre el fondo del caso, relativas a la interpretación y aplicación normativa efectuado por la UARIV para determinar la ocurrencia del hecho victimizante, pero no a razones adecuadas para justificar la acreditación del requisito de procedencia que se estudia65. La incorporación de este tipo de estándar, con fundamento en la relación entre los elementos sustanciales y aquellos propios del fondo del asunto, implica sujetar los futuros pronunciamientos de la UARIV sobre la calificación del hecho victimizante a la valoración que se efectúe sobre las condiciones presuntamente "objetivas" de la subsidiariedad, lo cual restringe en una buena medida el acceso a la acción de tutela de quienes se consideran víctimas del conflicto armado.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 “Artículo 241 de la Constitución Política. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.”

2 Así lo confirma el registro civil de defunción. En efecto, el deceso del señor Andrés Felipe Henao Chavarriaga ocurrió el 12 de marzo de 2013 a las 19:50 en la ciudad de Medellín, Antioquia. En tal registro obra que el Fiscal 226 Seccional dio cuenta de que la muerte del señor Henao Chavarriaga fue por razones violentas. (Expediente digital. Documento pdf titulado: “01EscritoTutela.pdf”, p. 16.).

3 Expediente digital. Documento pdf titulado: “01EscritoTutela.pdf”, pp. 3-4.

4 Ibid., p. 4.

5 Ibid., p. 1.

6 Ibid., p. 20.

7 Ibid., p. 19.

8 Ibid., p. 19.

9 Ibid., p. 20.

10 Ibid., p. 23.

11 Ibid., p. 24.

12 Ibid., pp. 24-25.

13 Ibid., p. 26.

14 Ibid., p. 28.

15 Ibid., p. 36.

16 Ibid., p. 34.

17 Ibid., p. 35.

18 Ibid.

20 Ibid., pp. 2-3.

21 Ibid., p. 5.

22 Ibid., p. 7. En este punto la accionante trajo a colación la sentencia de tutela de la Corte Constitucional T-171 de 2019.

23 Ibid., pp. 7-9. Al efecto, trajo a cuento las siguientes providencias: C-253A de 2012, T-621 de 2017, T-227 de 2018, T-274 de 2018 y T-171 de 2019.

24 Ibid., p. 9. Sobre el particular cita la Sentencia T-171 de 2019.

25 Expediente digital. Documento pdf titulado: “03AutoAdmite.pdf”.

26 Expediente digital. Documento pdf titulado: “07RespuestaUariv.pdf”, p. 2.

27 Ibid., p. 3.

28 Vale destacar que la disposición en cita reza: “Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.”

29 Ibid., p. 5.

30 Expediente digital. Documento pdf titulado: “08FalloTutela.pdf”, pp. 4-5.

31 Ibid., pp. 6-7.

32 Ibid.., pp. 8-10.

33 Ibid.., p. 11.

34 Expediente digital. Documento pdf titulado: “10Impugnacion.pdf”.

35 Expediente digital. Documento pdf titulado: “16SentenciaTutelaSegundaInstancia.pdf”, p. 4.

36 Ibid.., p. 6.

37 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-543 de 1992, T-1140 de 2005, SU-499 de 2016, T-712 de 2017, T-314 de 2018, T-1028 de 2010.

38 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-378 de 2014 y T-323 de 2019.

39 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-378 de 2014 y T-341 de 2019.

40 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-341 de 2019, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-095 de 2009, T-883 de 2009, T-584 de 2011, SU-189 de 2012 y T-047 de 2014

41 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-455 de 2022, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-609 de 2016, T-027 de 2019, T-256 de 2019 y T-320 de 2021.

42 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-455 de 2022. (Énfasis añadido).

43 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2023, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-003 de 2010, T-106 de 2017, T-179 de 2017 y T-431 de 2017.

44 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-106 de 1993, T-1017 de 2006, T-285 de 2014 y T-341 de 2019.

45 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2021.

46 Al respecto, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone expresamente que la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales "será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentra el solicitante."

47 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-199 de 2021, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-703 de 2012 y T-146 de 2019.

48 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2023.

50 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-417 de 2016 y T-227 de 2018.

51 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-137 de 2020, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-462 de 2012, T-364 de 2015 y T-142 de 2017.

52 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-329 de 2020, en la que se reitera lo dispuesto en las Sentencias T-225 de 1993, T-007 de 2010, T-318 de 2017 y Sentencia T-260 de 2018.

53 En efecto, el artículo 157 de la Ley 1448 de 2011 dispone: "Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión. // Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado" (énfasis añadido).

54 Expediente digital. Documento pdf titulado: “07RespuestaUariv.pdf”, p. 14.

55 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-691 de 2017.

56 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-146 de 2019 y T-329 de 2020.

57 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-137 de 2020.

58 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012.

59 Ibid.

60 Cfr. Corte Constitucional. Autos 219 de 2011, 112 de 2012, 119 de 2013 y 234 de 2013, y Sentencia T-898 de 2013.

61 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 2018.

62 Sentencia T-220 de 2021.

63 Sentencia T-018 de 2021.

64 Ibid.

65 Estas “condiciones objetivas” se precisaron de la siguiente manera en la providencia: “[79. P]ese a que la accionante hizo un esfuerzo argumentativo para controvertir los presupuestos normativos que la UARIV tuvo en cuenta a la hora de valorar el hecho victimizante narrado por su esposo, a mediados del 2013, la Sala no puede perder de vista que dicha valoración debe confrontarse con los presupuestos normativos y jurisprudenciales en vigor para el momento de la expedición del acto administrativo, pues sobre ellos […] la entidad desplegaba el ejercicio de sus competencias. || 80. Así, desde una perspectiva preliminar no se advierte que la UARIV haya omitido abiertamente tales presupuestos normativos y jurisprudenciales, ni que en ese específico ámbito haya incurrido en una ostensible arbitrariedad. El acto administrativo que, después de más de ocho años de su ejecutoria, se discute bajo esta senda, tuvo por base al menos dos premisas específicas que la jurisprudencia había destacado para ese entonces. || 81. Por un lado, que en caso de duda sobre la responsabilidad de una grave y probada afectación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, debía darse prevalencia a la interpretación en favor de la

víctima. || 82. Por otro lado que, si bien era preciso contribuir al «objetivo protector de la ley», no podía pasarse por alto su carácter excepcional, lo que significa que el régimen de reparación integral a las víctimas del conflicto armado «no puede desplazar todo el sistema judicial y que la reparación de los daños atribuibles a fenómenos delictivos ajenos al conflicto debe buscarse por las vías ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para ello». || 83. De igual modo, la Sala encuentra dos elementos adicionales que no se pueden pasar por alto. Por una parte, que la UARIV también tuvo en consideración los pronunciamientos de la Corte sobre los hechos victimizantes perpetrados por las llamadas BACRIM, particularmente lo relativo al desplazamiento forzado. Por otra parte, que el análisis de contexto no se limitó a fuentes meramente noticiosas, sino que también tuvo por base la caracterización que para esa fecha (año 2013) el gobierno nacional había realizado sobre este tipo de grupos de delincuencia organizada, a los que ciertamente se les atribuía un modus operandi criminal de alto impacto, no necesariamente ligado al conflicto armado. De igual modo, no se advierte que en este caso concurran circunstancias que la Corte ha reprochado en asuntos análogos, como por ejemplo la existencia de inconsistencias evidentes en la motivación del acto administrativo que niega la inclusión en el RUV".