



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA - SALA CIVIL - FAMILIA
DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia
Accionante : María Luzeibar Betancur de Martínez
Presunta infractora : UARIV
Vinculada : Dirección de Reparaciones
Radicación : 2014-00244-01 (Interna 8844 LLRR)
Tema : Derechos de petición y de reparación administrativa - Desplazados
Despacho de origen : Juzgado Segundo de Familia de Pereira
Magistrado Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA
Acta número : 257

PEREIRA, RISARALDA, DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE (2014).

1. EL ASUNTO A DECIDIR

La impugnación formulada dentro de la acción constitucional referida, luego de surtida la actuación de primera instancia, sin avistar nulidades que la invaliden.

2. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Expresa la actora que lleva más de dos años esperando a que le otorguen la reparación administrativa y que el día 24-01-2014 (Sic) solicitó ante la UARIV, la reparación administrativa por la muerte violenta de su esposo, pero que luego de 15 días respondieron sin resolver de fondo (Folios 1 al 8, cuaderno de primera instancia).

3. LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

Invoca la peticionaria el derecho fundamental de petición (Folio 7, ibídem).

4. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

La acción fue admitida con auto del 22-04-2014 y se ordenó notificar a la parte accionada (Folio 20, cuaderno de primera instancia); con decisión del 28-04-2014 se vinculó a la Dirección de Reparaciones (Folio 36, ibídem). Las accionadas contestaron a tiempo. El día 06-05-2014 se profirió sentencia (Folios 51 al 61, ibídem); posteriormente con auto del 14-05-2014 se concede la impugnación de la accionada, ante esta Sala (Folio 75, ibídem).

5. EL RESUMEN DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

Concede el amparo y ordena a las accionadas que respondan a la accionante con indicación de la cuantía y la fecha en que será el pago si es que tiene derecho, en cuyo caso tendrán en la cuenta si tiene derecho a priorización alguna. Para adoptar las decisiones anteriores, analiza la Ley 1448 y su decreto reglamentario No.4800 de 2011 (Artículo 151), por estimarlo aplicable al caso. Apreció que hay violación del derecho de petición, porque a la respuesta le falta claridad sobre lo pedido (Folios 51 al 61, ib.).

6. LA SÍNTESIS DE LA IMPUGNACIÓN

Reclama la improcedencia de la acción por inexistencia de perjuicio irremediable (Artículo 6º, Decreto 2591 de 1991) con apoyo en que la reparación individual por vía administrativa para las víctimas, tiene un procedimiento establecido en el Decreto 4800 de 2011, por lo tanto se trata, en este caso, de un aspecto prestacional y no constitucional (Folios 66 al 73, ib.).

7. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA RESOLVER

7.1. La competencia funcional

Esta Sala especializada está facultada en forma legal para desatar la controversia puesta a su consideración, por ser el superior jerárquico del Despacho que conoció en primera instancia (Artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).

7.2. La legitimación en la causa

Está legitimada por activa la accionante, porque fue quien suscribió el derecho de petición y tiene la condición de desplazada. En el extremo pasivo, la UARIV, entidad a la que se dirigió el derecho de petición y es la encargada de entregar los recursos correspondientes a las reparaciones administrativas (Artículo 168 de la Ley 1448 y el 146 del Decreto 4800 de 2011), en conjunto con la Dirección de Reparaciones, por estar facultada para cumplir las órdenes judiciales (Resolución No.0187 del 11-03-2013).

7.3. El problema jurídico a resolver

¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Segundo de Familia de Pereira, según la impugnación interpuesta por la UARIV?

7.4. La resolución del problema jurídico planteado

7.4.1. Los presupuestos generales de procedencia: residualidad e inmediatez

Ha determinado la abundante doctrina de la Corte Constitucional¹ que es procedente la acción de tutela cuando quiera que los sujetos que reclaman, hacen parte de la “población desplazada interna”, que de ordinario, están inscritos en el RUV antes RUPD, en razón a que su desarraigo las coloca en condiciones de vulnerabilidad e indefensión. Dice la Alta Corporación²: “(...), *no les son oponibles con la misma intensidad los principios de inmediatez y de subsidiariedad, precisamente en atención a sus precarias condiciones socio-económicas y de acceso a la justicia, al desconocimiento de sus derechos o a la imposibilidad fáctica, en la mayoría de los casos y dada sus condiciones materiales, de ejercitar plenamente sus derechos constitucionales.*”

7.4.2. La reparación administrativa para las víctimas del conflicto armado

El programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas del conflicto armado interno (Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011), se reguló en el Decreto 1290 de 2008, donde se indicó el procedimiento para el reconocimiento de los beneficios allí consagrados; a su vez la Corte Constitucional³ tuvo ocasión de darle desarrollo al tema, luego la Presidencia de la República expidió el Decreto 4800 el 20-12-2011 y su artículo 297 derogó el Decreto de 2008, salvo el artículo 155 (Regulatorio de las peticiones formuladas antes de la vigencia de esta normativa).

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-919 de 2011.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-254 de 2013.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-858 de 2009.

La doctrina constitucional en decisión⁴ (2012) ha predicado que las víctimas del conflicto armado interno, representan uno de los sectores más frágiles en nuestra sociedad y por ende las ha calificado como sujetos de especial protección constitucional, equiparables a la población que se halla en condición de desplazamiento interno.

Dentro de la política transicional, una de tales herramientas es la reparación a las víctimas con ocasión al conflicto armado, de la que hace parte la indemnización por vía administrativa, como medida de impacto en el proceso de reconciliación. El Decreto 4800 prescribe que es la UARIV la que administrará los recursos destinados para las reparaciones.

Quienes hayan sido víctimas, en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 (Por ejemplo, son hechos victimizantes: la muerte, la desaparición forzada, entre otros) y estén inscritos, podrán solicitar a la UARIV, que a través de su dirección de reparaciones les sea entregada la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto sin que se requiera aportar documentación adicional, salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la UARIV lo considera pertinente⁵.

Por manera que desde el momento mismo en que la persona hace la solicitud de indemnización administrativa se activará el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos mencionados por el Decreto.

La indemnización administrativa corresponde al reconocimiento de un monto dinerario (Componente de la reparación integral), que constituye un complemento de la atención o asistencia social, que tiene el estado para la población desplazada, para satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, así lo entiende el precedente jurisprudencial especializado cuando dice⁶:

De esta manera, la Corte encuentra que el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-609 de 2012.

⁵ Artículo 151 del Decreto 4800 de 2011.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-462 de 2013.

En lo que tiene que ver con la cuantía, fecha de entrega y forma de pago de la indemnización administrativa, la Ley y el Decreto señalan que se sujetará a los siguiente criterios: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial, la cual podrá ser entregada en pagos parciales o un pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización; sin que la entrega obedezca al orden de formulación, sino a criterios de progresividad y gradualidad para la reparación efectiva y eficaz, pero en todo caso sin exceder los topes cuantitativos dispuestos en la Ley.

Conforme a lo anterior, la Unidad, ha establecido los criterios de priorización para la correcta aplicación de los principios de progresividad y gradualidad en la entrega de estas indemnizaciones⁷. Así, dentro del marco de una política de atención integral, diferencial y transformadora, esta entidad ha diseñado una estrategia donde se logre la identificación de las necesidades, afectaciones y capacidades de las víctimas, construyendo así el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI)⁸, en aras de promover el goce efectivo de los derechos para mejorar la calidad de vida y contribuir en el proceso hacia la transformación de la realidad social, favoreciendo el desarrollo y reconocimiento de las víctimas como sujeto de derechos.

En cuanto al tiempo para resolver la petición indemnizatoria y su entrega, el nuevo Decreto (Artículo 35) señala que la valoración para conceder o denegar la solicitud de registro, habrá de realizarse en el menor término posible: “(...) en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, (...)”, mientras que las reglas anteriores, tenían una regulación diferente, precisaba plazos para resolver (18 meses). La nueva normativa no fija criterios para hacerlo, que en todo caso atenderá las circunstancias materiales de las víctimas, y no el orden de las peticiones.

A pesar de ello, es impensable que tal término, o sea el de vigencia de la Ley 1448, de 10 años, contravendría la finalidad de este mecanismo administrativo y los principios de progresividad y gradualidad de la reparación.

Nuestra Corte Constitucional⁹ diferencia la vía judicial y la administrativa, como mecanismos para acceder al reconocimiento y pago de la indemnización de las víctimas

⁷ Resolución N° 0223 del 08-04-2013.

⁸ “El PAARI será entonces la ruta preferente a través de la cual se realizará el seguimiento y acompañamiento al acceso a las medidas de reparación integral. Al interior de cada PAARI se definirá la fecha y cuantía del pago de la indemnización por vía administrativa”. En:<http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1032-indemnizacion-por-via-administrativa>. consultado el 25/10/13.

⁹CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-254 del 24-04-2013; ob cit.

del conflicto armado interno, explica:

Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa *(i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria.* Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas. Sublinea extratextual.

7.4.3. El derecho fundamental de petición

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada (2012¹⁰), sostiene que el derecho de petición exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud, sin importar que la misma sea favorable a los intereses del peticionario y escrita, pero en todo caso debe *“cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”*. Criterio reiterado en 2014¹¹.

Por ende, se vulnera este derecho cuando (i) la entidad deja de emitir una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a “pronta resolución”, (ii) la supuesta respuesta se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia, (iii) o no se comunique la respuesta al interesado¹².

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-146 de 2012.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-183 de 2014.

¹² T- 249 de 2001 “...pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información”. T-912 de 2003 en la que se dice: “según lo tiene establecido la Corte, una respuesta dirigida al juez de tutela no constituye una respuesta clara y oportuna notificada al interesado”.

Precisa la Corte Constitucional¹³: *“Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.”* Esta doctrina ha sido consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal constitucional, de manera reciente¹⁴ (2013).

8. El caso concreto materia de análisis

Están cumplidos los requisitos de procedibilidad. La impugnación se centra en imputar ausencia de perjuicio irremediable, que abre paso a la acción como mecanismo transitorio, pero aquí se ejerce de manera principal. Ahora, frente a la población desplazada se tiene fijado¹⁵ que: *“Esta condición de sujetos de especial protección constitucional que tienen las víctimas de desplazamiento forzado interno, ha sido el fundamento para aceptar que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y expedito para la protección de sus derechos fundamentales, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.”*¹⁶ Por manera que insuficiente luce el argumento del ataque al fallo.

La accionante presentó petición el día 27-01-2014 ante la UARIV con el fin de que dicha autoridad *“le informe la fecha cierta razonable y oportuna, en la cual (le) será consignado el recurso económico correspondiente a la indemnización o reparación administrativa, (...)”* (Folios 10 al 12, cuaderno de primera instancia) y anexa la correspondiente respuesta, que no es congruente con lo pedido (Folios 13 y 14, ib.), porque como dice el *a quo*, falta información precisa sobre la fecha cierta en la que le otorgarán la indemnización, y se agrega hay *“imprecisión e incongruencia con lo reclamado”*, por ende se vulneran los derechos a la indemnización administrativa y a la vida digna.

En efecto, la accionante está inscrita en el RUV desde el 08-11-2012 (Folios 15 al 17, ib.) y no ha diligenciado el formulario para solicitar la reparación por causa de su desplazamiento, ni se ha iniciado el PAARI. Según la doctrina constitucional no se puede someter a una persona en su condición de desplazado, a un plazo indeterminado

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-669 de 2003.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-172 del 01-04-2013; MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-367 del 11-05-2010; MP: María Victoria Calle Correa.

¹⁶ Sentencias T-740 de 2004 y T-1076 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); T-175 de 2005 (MP. Jaime Araujo Rentería); T-1094 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); T-563 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-882 y T-1144 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-468 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

EXPEDIENTE No.2014-00244-01 LLRR

para diligenciar el formulario y poder acceder a la indemnización (Artículo 151 del Decreto 4800 del 2011). Todo lo dicho sirve de fundamento para confirmar íntegramente la decisión impugnada.

En mérito de lo brevemente expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA, SALA DE DECISIÓN CIVIL -FAMILIA, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA,

1. CONFIRMAR la sentencia del día 06-05-2014 del Juzgado Segundo de Familia de esta ciudad, con la adición de que también se ampara el derecho a la indemnización administrativa y a la vida digna.
2. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
3. REMITIR este expediente, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE,

DUBERNEY GRISALES HERRERA
MAGISTRADO

CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS
MAGISTRADA

EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS
MAGISTRADO

DGH/OAL/2014