



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA CIVIL –FAMILIA –DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia
 Accionante : Dalma Nerea Mancilla Machado
 Presunto infractor : Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
 Vinculados : UARIV, Dirección de Registro y Gestión de la Información y otro
 Radicación : 2014-00049-02 (Interna 8950 LLRR)
 Tema : Derecho de petición y división de núcleo -Desplazados
 Despacho de origen : Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira
 Magistrado Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA
 Acta número : 328

PEREIRA, RISARALDA, VEINTITRÉS (23) DE JULIO 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 y de corregida la falencia advertida en el proveído de fecha 26-05-2014 (Folios 5 y 6, del cuaderno No.2).

2. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Expresó la actora que en el año 2010 presentó un derecho de petición a Acción social para que la desvincularan del grupo familiar de su padre, sin que haya obtenido respuesta; posteriormente, trató de presentar otro, pero no se lo recibieron y, finalmente, el 05-03-2013, acercó una nueva solicitud con el mismo objetivo, sin recibir contestación a la fecha (Folios 6 al 9, del cuaderno No.1).

3. LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

Invoca la peticionaria los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad y a la vivienda digna (Folio 8, del cuaderno No.1).

4. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

La acción fue admitida con auto del 05-03-2014 y se ordenó notificar a la parte accionada, entre otros requerimientos (Folios 11 y 12, del cuaderno No.1); con decisión del 13-03-2014 se vinculó a la UARIV (Folio 28, ibídem) que contestó en tiempo (Folios 41 al 45, ibídem) y el día 18-03-2014 se profirió sentencia (Folios 47 al 54, ibídem); posteriormente, con auto del 31-03-2014 se concede la impugnación interpuesta ante esta Sala especializada (Folio 68, ib.).

Acercadas las diligencias ante esta instancia, se declaró la nulidad de la actuación con proveído del 26-05-2014 (Folios 5 y 6, del cuaderno No.2). Rehecha la actuación, se emitió nuevamente el fallo (folios 80 al 87, ib.).

5. EL RESUMEN DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

Analizó el derecho de petición, en los términos de la doctrina de la Corte Constitucional, entendió lo que presentó la accionante el día 05-03-2013, ante la “UAO” (Folio 50, del cuaderno No.1), y concedió el amparo pedido, por lo tanto, ordenó a la UARIV responder, desvinculó al DAPSO (Folios 80 al 87, ib.).

6. LA SÍNTESIS DE LA IMPUGNACIÓN

Pidió revocar la sentencia “(...) *En razón a que se puede evidenciar que no se ha producido violación a derecho fundamental alguno, ni se han negado o desconocido los derechos que como persona en situación de desplazamiento, tiene el (Sic) accionante*” (Folios 101 y 102, del cuaderno No.1), y también un plazo de treinta (30) días para darle cumplimiento al fallo, ya que toda la información se encuentra localizada en Bogotá.

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, al ser la suscriptora del derecho de petición fechado el día 02-03-2013 (Folio 3, del cuaderno No.1). En relación con la legitimación en la causa por pasiva se tiene que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, fue la entidad que recibió el escrito, pues lo admitió al contestar la acción al declararse incompetente para resolver y guardar silencio sobre ese aspecto.

Ahora, la UARIV, la Dirección de Registro y Gestión de la Información y la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, carecen de legitimación en la causa por pasiva en razón a que a ello no se les presentó el derecho de petición, por tal motivo se aprecia desacertado imputarles responsabilidad cuando no han sido requeridos para atender el pedimento de la actora. Fue exactamente lo ocurrido en el fallo de primer grado, al asumir que fue dirigido a esas entidades, cuando no está demostrado en el expediente que hayan conocido del escrito, así fuera por remisión del DAPSO, al declararse incompetente.

Sobre la legitimación en la causa, la autorizada doctrina de la Corte Constitucional, constitutiva de precedente horizontal, expresa¹:

De conformidad con lo estatuido en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela se ejerce por la persona *“vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”*, o por un tercero, mediante la figura de la agencia de derechos, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover la acción.

La Corte Constitucional se ha referido a la legitimación en la causa como un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, en los siguientes términos²:

La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

La legitimación por activa es requisito de procedibilidad. Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-464 de 2013.

² T-928 de 2012, MP: María Victoria Calle Correa.

derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona... Adicionalmente, la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante, y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente. La sublínea es de esta Sala.

7.3. El problema jurídico a resolver

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

7.4. La resolución del problema jurídico planteado

Esclarecido que falta el presupuesto material de la legitimación en la causa por pasiva en frente de la UARIV, la Dirección de Registro y Gestión de la Información y la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, corresponde enseguida, dilucidar si prospera el amparo frente al DAPSO por el derecho de petición.

7.4.1. Los presupuestos generales de procedencia: residualidad e inmediatez

Ha determinado la abundante doctrina de la Corte Constitucional³ 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.

Sobre el tema, dice la Alta Corporación⁴ (2013): “(...), *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. El derecho fundamental de petición

La jurisprudencia constitucional de manera reiterada (2012⁵), 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

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-919 de 2011.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-254 de 2013.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-146 de 2012.

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 2014⁶.

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 comuniquen la respuesta al interesado⁷. Precisa la Corte Constitucional⁸:

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 reciente⁹ (2013).

8. El caso concreto materia de análisis

El derecho de petición fue presentado el 05-03-2013, ante “Acción Social” y fue recibido por el DAPSO, y si bien pudiera advertirse desconocido el postulado de inmediatez, como parámetro de procedibilidad temporal, la condición de persona de especial protección constitucional (Mujer y desplazada), - aparece inscrita en el RUV según informa la UARIV -, debe indicarse que esa situación de mayor vulnerabilidad hacen que la aplicación de la inmediatez sea más flexible,

En particular para el caso se tiene que la vulneración del derecho pervive en el tiempo, dado que no ha recibido respuesta alguna; y por otro lado, es una carga

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-183 de 2014.

⁷ 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”.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-669 de 2003.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-172 del 01-04-2013; MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

desproporcionada, según su condición de mayor vulnerabilidad, exigir una actuación más temprana para defender sus derechos. Explica la Corte Constitucional¹⁰:

En este orden de ideas, en vista de su especial condición de vulnerabilidad, indefensión y por el estado de debilidad manifiesta en el que se encuentran, aún están legitimados para reclamar una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas.

Bajo este supuesto, la Corte Constitucional ha sido menos estricta al aplicar el principio de la inmediatez cuando “(...) *se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.*”¹¹

En consecuencia, ante las solicitudes de amparo promovidas por las personas en condición de desplazamiento, el juez de tutela debe analizar el principio de inmediatez valorando de manera especial la situación individual de quien siendo desplazado, reclama la protección de sus derechos fundamentales, los cuales vienen siendo conculcados de manera continua, circunstancia que deberá ser igualmente verificada.¹²

Por otro lado, la Corte se ha pronunciado sobre el requisito de la subsidiariedad, frente a la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.¹³ Entiende la Sala que la acción de tutela se constituye en el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a que los desplazados son reconocidos como sujetos de especial protección, por la condición de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran.¹⁴

Puestas así las cosas, y al valorar los hechos acreditados en el expediente se tiene que en efecto, la señora Mancilla Machado presentó un escrito ante el DAPSO, que a su vez expresa en sede constitucional que no tiene competencia para decidir, en cuanto le corresponde a la UARIV.

Ahora, a pesar de que al DAPSO le asiste razón respecto a que la competencia para la división de núcleo deprecada, es de la Unidad, lo cierto es que ante el derecho de

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-342 de 2012. Reiterada en la sentencia T-508 de 2012.

¹¹ Sentencia T-1110 de 2005.

¹² Ver sentencias T-718 de 2009 y T-1056 de 2010.

¹³ Al respecto, la Sentencia T-821 de 2007 estableció: “La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.”

¹⁴ Sentencia T-718 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

petición, ha debido darle aplicación al artículo 21 del CPACA, que expresamente dispone que el deber de la autoridad, ante su incompetencia, es remitir el memorial al competente, conducta que no observó el DAPSO, ni siquiera informó a la actora sobre su incompetencia y la remisión a la autoridad facultada para decidir, como debía.

Con lo expuesto, evidente aparece para esta Sala, la violación del derecho de petición y en procura de su amparo se brindarán las respectivas órdenes encaminadas a tal propósito.

9. LAS CONCLUSIONES FINALES

En armonía con las premisas expuestas, se modificará la decisión impugnada en cuanto tuteló el derecho de petición frente a la UARIV, para hacerlo frente al DAPSO, a fin de que este remita la petición a la UARIV e informe a la señora Mancilla Machado que la competencia la tiene aquella autoridad. Se declarará que la UARIV carece de legitimación en la causa por pasiva.

En mérito de lo 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. MODIFICAR los numerales 1º y 2º de la sentencia de primera instancia, fechada el 10-06-2014 del Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, para tutelar el derecho de petición, únicamente frente al DAPSO y no frente a la UARIV.
2. ORDENAR, en consecuencia, al director del DAPSO o el funcionario que señale, que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, conteste al accionante la petición elevada el 05-03-2013, informándole que carece de competencia y que para tal efecto la autoridad es la UARIV, a quien remitirá el derecho de petición.
3. DESVINCULAR a la UARIV por ausencia de legitimación en la causa por pasiva.
4. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.

5. REMITIR este expediente, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE,

DUBERNEY GRISALES HERRERA
MAGISTRADO

CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS
MAGISTRADA

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C.
MAGISTRADO

+DGH/OAL/2014