El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

Providencia: Sentencia - 15 de febrero de 2018

Proceso: Tutela en segunda – Petición – Valoración PAARI – Concede - Modifica

Radicación Nro. : 660013187001-2017-00120-01

Accionante (s): María del Pilar Vanegas Gaviria

Accionado (s): UARIV

Magistrado Sustanciador: MANUEL YARGAZARAY BANDERA

Temas: **PETICIÓN / VALORACIÓN PAARI PAR ESTABLECER SI SON BENEFICIARIAS / INDEMNIZACIÓN / CONCEDE - CONFIRMA** - Bajo esas condiciones, es evidente que las explicaciones dadas por la accionada en nada han resuelto lo pedido; y en este sentido, es claro que se ha vulnerado y se continúa vulnerando el derecho fundamental de petición del accionante, pues como se dijo atrás, esta Corporación considera que la actora tiene derecho a que se le brinde una respuesta que resulte congruente con su solicitud, y que en todo caso se pongan en su conocimiento las alternativas que tienen a su alcance para superar su situación actual y la fecha probable en la cual se hará efectiva su indemnización, pues someterla a una espera indefinida para ello resulta completamente censurable, así mismo, se le indique de forma clara y concreta cuales son los pasos que debe adelantar para poder realizar administrativamente la separación de su núcleo familiar si a ello hubiere lugar.

Finalmente, es menester precisar que contrario a lo dicho por el Juez Cognoscente no se encontró por parte de este Cuerpo Colegiado alguna conducta transgresora de los derechos fundamentales de la accionante por parte de las demás entidades involucradas en este asunto, pues es evidente que en momento alguno la señora María del Pilar aludió haber acudido a alguna entidad del Estado diferente a la Unidad de Víctimas para solicitar la ayuda que a través de este mecanismo excepcional pide, y mucho menos que se le hubiera dejado de brindar atención, de acuerdo a ello, no se avizora vulneración de sus derechos fundamentales por parte de entidad distinta a la ya mencionada, lo que denota entonces principio la improcedencia de la presente acción constitucional respecto de cualquier otro organismo estatal, dado que es una regla de carácter lógico que imponer órdenes a alguna entidad en sede de tutela, debe tener como origen en principio, una acción u omisión por parte de la obligada.

De acuerdo a lo anterior, considera esta Corporación que la decisión de primer nivel estuvo errada al impartir órdenes al Ministerio de Vivienda, DPS, Fonvivienda y Comfamiliar, cuando en cabeza de ninguna de las mencionadas entidades se vulnera transgresión de los derechos reclamados por la parte accionante, por lo tanto, se habrá de confirmar el fallo de primer nivel únicamente en lo que tiene que ver con los mandatos impuestos a la Unidad de Víctimas, acorde con lo cual el numeral tercero de la decisión impugnada se habrá de revocar.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

****

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN PENAL**

Magistrado Ponente

**MANUEL YARZAGARAY BANDERA**

**SENTENCIA DE TUTELA SEGUNDA INSTANCIA**

Pereira, quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Hora: 8:00 a.m.

Aprobado por Acta No. 147

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | 660013187001-2017-00120-01 |
| **Accionante:** | María del Pilar Vanegas Gaviria |
| **Accionado:** | UARIV |
| **Procedencia:** | Juzgado Primero de Ejecución de Penas y M. de Seguridad |
| **Decisión:** | Confirma |

**ASUNTO:**

Se pronuncia la Sala en torno a la impugnación interpuesta por el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, de ahora en adelante **DPS**, como parte accionada dentro del presente asunto, contra el fallo proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira el día 28 de Diciembre de 2017, mediante el cual decidió conceder la solicitud de amparo constitucional impetrada por la señora **MARÍA DEL PILAR VANEGAS GAVIRIA**.

**ANTECEDENTES:**

La señora María del Pilar Vanegas Gaviria acudió al presente mecanismo constitucional de amparo, en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar, como víctimas de desplazamiento forzado, ello con base en los hechos que se extraen a continuación:

* La señora Vanegas Gaviria es víctima de desplazamiento forzado desde el año 2002, y al haber sido reconocido dicho status por parte de la UARIV ha sido beneficiaria de varias ayudas humanitarias, recibiendo la última de ellas en el mes de octubre del año 2016, pero nunca ha recibido ayuda para vivienda, ni una indemnización por ser madre cabeza de familia y tener bajo su cuidado un hijo menor de edad.
* Expone que estuvo fuera del país en busca de un mejor futuro para su familia, y que durante esta ausencia su hija mayor reclamó dos ayudas humanitarias de las cuales no le reconoció a ella ningún valor, pese a ser ella la titular declarante en la carta de desplazados. Sumado a lo anterior, para el día 23 de febrero de 2018 está programada la entrega de otra ayuda humanitaria, pero como quiera que quien ahora figura como titular del núcleo familiar, es ella a quien se le hace entrega de ese dinero, lo cual le está causando inconvenientes, dado que ella le ha manifestado que no está dispuesta a compartirlo.
* Así las cosas, el día 28 de diciembre del año 2017 presentó derecho de petición ante la UARIV, en donde solicitó que las ayudas humanitarias llegaran a su nombre y que además le dieran información sobre la fecha de pago de la indemnización administrativa, recibiendo al respecto una respuesta que para ella no resultó ser adecuada pues no quedó resuelta su duda, pues tampoco se le explicó si es posible incluirla en algún proyecto de vivienda.
* Aclaró la señora María del Pilar que ella hace parte del mismo núcleo familiar de la hija que ha venido reclamando las ayudas, pero que viven en hogares separados, por lo tanto, necesita que se le brinde información respecto de los trámites que debe hacer para que las ayudas humanitarias sigan llegando a nombre suyo y no de su hija.

**PRETENSIONES:**

De acuerdo a lo anterior, solicitó la accionante la protección de sus derechos fundamentales de petición y mínimo vital, y en consecuencia se ordene a la UARIV que le brinde información acerca de la indemnización administrativa como madre cabeza de familia y víctima del conflicto armado, así mismo, su inclusión en un plan de vivienda gratuita para desplazados, y finalmente se le indique cuáles son los trámites que debe adelantar para que las ayudas humanitarias lleguen en adelante a nombre suyo.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:**

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de esta ciudad avocó el conocimiento de la actuación el 14 de diciembre de 2017, y ordenó la notificación y traslado a la UARIV para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción.

Más adelante fueron vinculados de manera oficiosa el MINISTERIO DE VIVIENDA, DPS, FONVIVIENDA y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR –COMFAMILIAR-.

Finalmente, tras efectuar el estudio de la situación fáctica planteada, resolvió mediante sentencia del 28 de diciembre de 2017 tutelar los derechos fundamentales a la igualdad, en conexidad con la dignidad humana, el mínimo vital y la vivienda digna, de los cuales es titular la señora María del Pilar Vanegas Gaviria, al considerar que se trata de una persona sujeto de especial protección constitucional, por su condición de desplazada por la violencia, madre de un menor de edad, y por las enfermedades que padece.

Igualmente, en atención a que no se logró establecer si a la actora se le realizó el plan de asistencia, atención y reparación a las victimas (PAARI), para establecer sus necesidades como víctima, ni se evaluó su situación de vulnerabilidad con una medición de carencias de forma completa a su núcleo familiar, se ordenó a la UARIV que en el término de 6 días proceda a valorar si la señora Vanegas Gaviria y su grupo familiar son beneficiarios del pago de ayudas humanitarias o de una indemnización administrativa, y en caso de ser positivo, pagarlas en un plazo prudencial de 15 días, hasta tanto se demuestre que la accionante puede subsistir por sus propios medios.

También, se ordenó al Ministerio de Vivienda, DPS, Fonvivienda y Comfamiliar que informen detalladamente a la señora María del Pilar los pasos que debe seguir para hacerse beneficiaria de un subsidio de vivienda, ello por cuanto no quedó claro si al respecto se le ha realizado algún acompañamiento por parte de dichas entidades a la señora María del Pilar, quien así lo amerita por sus especiales condiciones actuales.

**IMPUGNACIÓN:**

Una vez notificada la decisión de primera instancia, el DPS, a través de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, presentó escrito el día 4 de enero de 2018 mediante el cual la impugnó.

El argumento central de su alzada se concentra en afirmar que carece de competencia para absolver los cuestionamientos aludidos por la accionante, debido a que los mismos deben ser solucionadas por parte de la UARIV,en virtud de lo establecido en la ley 1448 de 2011. Por consiguiente, manifiesta la entidad recurrente que su responsabilidad se limita al desarrollo y el estudio técnico para la identificación y selección de potenciales beneficiarios, conforme lo indica la Ley 1537 de 2012, que también es diferente a las funciones de Fonvivienda, siendo esta última la entidad encargada de la determinación de la oferta de vivienda, la composición poblacional, postulación y asignación de subsidio.

Así las cosas, y enfatizando que no es esa la entidad encargada de asignar subsidios de vivienda solicitó que se revoque el fallo de primera instancia, toda vez que carece de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan deducir la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante en lo que concierne a ese Departamento.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Esta Sala de decisión se encuentra funcionalmente habilitada para desatar la impugnación interpuesta de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

Le corresponde a esta Corporación establecer si por parte de alguna de las entidades vinculadas al presente asunto, se han vulnerado las prerrogativas constitucionales de la señora María del Pilar Vanegas Gaviria y su núcleo familiar, tal como fue considerado por el Juez cognoscente en el fallo de primer nivel, o si hay lugar a revocar la decisión evaluada, por carecer de objeto, tal como afirma la entidad recurrente (respecto de las órdenes impartidas a la misma).

De acuerdo con la Carta Política, Colombia es un Estado social y democrático de derecho, lo que se traduce en la concepción humanista del Estado que procura la promoción y mantenimiento de unas condiciones mínimas de existencia de los asociados, acordes con la dignidad de la persona, por ello el reconocimiento de la primacía de las garantías inalienables del ser humano y el establecimiento de mecanismos efectivos para su protección.

La tutela es un instrumento confiado por la Carta Política en su artículo 86 a los Jueces cuya justificación se contrae a brindar a quien la reclama la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos, a la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estima han sido quebrantados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares, de manera excepcional, lográndose así que se cumpla uno de los fines del Estado, cual es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política colombiana.

Antes de entrar a efectuar un pronunciamiento sobre el presente asunto, se dirá que su estudio resulta procedente, teniendo en cuenta que la persona que promueve esta acción constitucional es una persona en condiciones de desplazamiento, reconocida así por parte de la Unidad de Víctimas, adicionalmente padece una enfermedad catalogada como catastrófica –Hepatitis B-, sumado a ello, debe tenerse en cuenta que uno de los sujetos hacia el cual se extendería su amparo es un menor de edad, quien además se encuentra a cargo de la accionante, lo que se traduce en el otorgamiento de una especial protección constitucional, debido a su estado de vulnerabilidad manifiesta.

La Corte Constitucional ha asegurado en múltiples pronunciamientos que:

“En consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales , por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la capacidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional**, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos**, como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada.”[[1]](#footnote-1)

Resuelto lo anterior, y de acuerdo a los argumentos esgrimidos por la accionante en su escrito de tutela, la Corporación procederá a analizar de forma separada las conductas desplegadas por las entidades involucradas, para efectos de establecer si hay lugar a conceder frente a alguna de ellas la solicitud de amparo reclamada:

1. En primer lugar, se iniciará por examinar las actuaciones realizadas por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, toda vez que de acuerdo a lo narrado por la accionante, la mencionada entidad se ha negado a dar respuesta frente a la solicitud que ha elevado ante la misma a efectos de que se le brindara información en primer lugar sobre los trámites que debe realizar para que sea a nombre suyo que lleguen las futuras ayudas humanitarias que requiera para sobrellevar su actual situación económica producto del desplazamiento forzado del que fue víctima en el pasado, toda vez que al parecer el núcleo familiar que inicialmente fue reconocido con ese status ha sufrido variaciones que a la hora de ahora requiere que sean cambiadas, por otra parte pidió que se le brinde información respecto de la fecha en la cual se le hará la reparación administrativa a la cual considera tener derecho, finalmente, pide información respecto a los derechos que como víctima tenga para acceder a una vivienda gratuita en la que pueda subsistir con su hijo menor.

Al respecto, la entidad accionada informó durante el transcurso del trámite de primera instancia que ya había dado dos respuestas a la accionante, de las cuales adjuntó copia, refiriéndose brevemente en una de ellas al tema de la ayuda humanitaria de emergencia, y en el otro indicándole las entidades encargadas de tramitar sus solicitudes relacionadas con el tema de los subsidios para vivienda. En ese sentido, debe mencionarse que una vez revisado el contenido primer memorial, obrante a folio 32 del expediente, se observa que si bien con el mismo pretendía dar contestación a la aludida petición, se evidencia que la respuesta no es clara, pues por una parte se dejó de lado el tema del pago de la indemnización administrativa, generándole una incertidumbre al no especificar la fecha probable de pago, ni el valor de la misma, dando a entender que la peticionaria deberá esperar indeterminadamente a que se haga efectiva su entrega, lo que no representa ningún tipo de explicación, tampoco se le explica cuál es el trámite que debe ella adelantar.

Lo anterior, por cuanto no puede olvidar esa entidad que su deber es el de brindar acompañamiento y asesoría a los sujetos que han sido declarados con ese estatus especial de “víctimas”, de manera que puedan estas personas participar de forma activa dentro de los diversos trámites que tiene destinados en su favor la mencionada Unidad, y además tener pleno conocimiento de los beneficios a los cuales tienen derecho, y la forma en la cual pueden acceder a ellos; desde ese punto de vista, la respuesta ofrecida por parte de la UARIV se observa ambigua y parca, pues en momento alguno se le da claridad a la parte accionante de cuál es el paso que debe adelantar para el fin perseguido, y prácticamente la condena a esperar en el tiempo, pues no le da ni siquiera una fecha probable de cuándo podrá hacerse efectivo su pago, en qué turno de espera está, en qué criterio de priorización, etc, y mucho menos le aclara de qué manera puede solucionar el inconveniente que actualmente la aqueja, y que está relacionado con la imposibilidad de percibir los ingresos derivados de las ayudas humanitarias para superar su estado de emergencia, pues no se han atendido sus manifestaciones respecto de la separación del nucleo familiar que inicialmente fue reconocido. En otras palabras, se hace necesario recordar que la información suministrada a esta específica población debe ir de la mano con la asesoría y el acompañamiento necesario para que la información no sea inocua y se quede en un documento sin efecto práctico en sus vidas.

En este punto es pertinente hacer alusión a lo que al respecto ha dicho la Máxima Guardiana Constitucional, respecto de las solicitudes presentadas por las víctimas del conflicto ante las diferentes entidades estatales encargadas de su protección:

*“Ahora bien, en cuanto a la manera en que se le debe dar respuesta a las peticiones hechas por la población desplazada, la Corte ha señalado los criterios que debe tener en cuenta la autoridad responsable de su atención y reparación. En concreto se ha señalado:*

*“Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados.”**[[27]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm" \l "_ftn27" \o ")*

*Ahora bien, en la sentencia C-951 de 2014**[[28]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm" \l "_ftn28" \o ") la Corte Constitucional precisó los elementos estructurales del derecho fundamental de petición, destacando que “tiene una doble finalidad**[[29]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm" \l "_ftn29" \o "). De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, garantiza que la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado**[[30]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm" \l "_ftn30" \o "), imponiendo una obligación a cargo de la administración”. En cuanto al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, esto es, aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, que además no pueden ser intervenidos sin que se afecte su garantía, estableció que se circunscribe a**[[31]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-112-15.htm" \l "_ftn31" \o "): i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.*

*En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la obligación de las autoridades a quienes se les elevan solicitudes respetuosas, atenderlas de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente, obligación que cobra mayor relevancia en aquellas entidades responsables de atender y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado para atender a sus requerimientos que se fundamenten en beneficios legales,* ***de informar de manera clara cuándo se hará efectivo el beneficio, y de no esperar o forzar a esta población en estado de vulnerabilidad a interponer tutelas con el fin de poder acceder efectivamente a la garantía del goce efectivo de sus derechos fundamentales****. (…)”*

Bajo esas condiciones, es evidente que las explicaciones dadas por la accionada en nada han resuelto lo pedido; y en este sentido, es claro que se ha vulnerado y se continúa vulnerando el derecho fundamental de petición del accionante, pues como se dijo atrás, esta Corporación considera que la actora tiene derecho a que se le brinde una respuesta que resulte congruente con su solicitud, y que en todo caso se pongan en su conocimiento las alternativas que tienen a su alcance para superar su situación actual y la fecha probable en la cual se hará efectiva su indemnización, pues someterla a una espera indefinida para ello resulta completamente censurable, así mismo, se le indique de forma clara y concreta cuales son los pasos que debe adelantar para poder realizar administrativamente la separación de su núcleo familiar si a ello hubiere lugar.

Finalmente, es menester precisar que contrario a lo dicho por el Juez Cognoscente no se encontró por parte de este Cuerpo Colegiado alguna conducta transgresora de los derechos fundamentales de la accionante por parte de las demás entidades involucradas en este asunto, pues es evidente que en momento alguno la señora María del Pilar aludió haber acudido a alguna entidad del Estado diferente a la Unidad de Víctimas para solicitar la ayuda que a través de este mecanismo excepcional pide, y mucho menos que se le hubiera dejado de brindar atención, de acuerdo a ello, no se avizora vulneración de sus derechos fundamentales por parte de entidad distinta a la ya mencionada, lo que denota entonces principio la improcedencia de la presente acción constitucional respecto de cualquier otro organismo estatal, dado que es una regla de carácter lógico que imponer órdenes a alguna entidad en sede de tutela, debe tener como origen en principio, una acción u omisión por parte de la obligada.

De acuerdo a lo anterior, considera esta Corporación que la decisión de primer nivel estuvo errada al impartir órdenes al Ministerio de Vivienda, DPS, Fonvivienda y Comfamiliar, cuando en cabeza de ninguna de las mencionadas entidades se vulnera transgresión de los derechos reclamados por la parte accionante, por lo tanto, se habrá de confirmar el fallo de primer nivel únicamente en lo que tiene que ver con los mandatos impuestos a la Unidad de Víctimas, acorde con lo cual el numeral tercero de la decisión impugnada se habrá de revocar.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala de Decisión de Tutelas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad conferida en la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** **PARCIALMENTE** el fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira el 28 de diciembre de 2017, en el sentido de tutelar los derechos fundamentales reclamados por la señora **MARÍA DEL PILAR VANEGAS GAVIRIA**, y en lo concerniente a las órdenes impartidas en los numerales **SEGUNDO, CUARTO, QUINTO Y SEXTO.**

**SEGUNDO: REVOCAR** el numeral **TERCERO** de la decisión impugnada, conforme a lo dicho en la parte motiva de la presente decisión.

**TERCERO: SE ORDENA NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito posible y remitir la actuación a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**MANUEL YARZAGARAY BANDERA**

Magistrado

**JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE**

Magistrado

**JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ**

Magistrado

1. Sentencia T-025 de 2004. [↑](#footnote-ref-1)