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 respectiva Secretaría.

Asunto : Sentencia de tutela en segunda instancia

Accionante : Carmen Adriana Delgado Narváez

Accionado : Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas

Litisconsorte : Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV y otros

Procedencia: : Juzgado 5º Civil del Circuito de Pereira

Radicación : 66001-31-03-005-2021-00066-01

Mg. Ponente : DUBERNEY GRISALES HERRERA

Acta número : 320 de 07-07-2021

**TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS / CASOS EN QUE SE VULNERA / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / GARANTÍAS QUE LO CONSTITUYEN / VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO / PAGO DE INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA / PREVIAMENTE DEBEN APLICARSE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN / UARIV.**

EL DERECHO DE PETICIÓN. De manera reiterada la jurisprudencia constitucional tiene dicho que este derecho exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta, sin importar que sea favorable. En síntesis, debe ser escrita y en todo caso cumplir “con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”.

De ahí que se trasgrede cuando (i) se omite responder en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la “pronta resolución”; (ii) se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia; o, (iii) no se comunica al interesado. (…)

EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. Implica que en cada acto dictado en un trámite administrativo se deben observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art.209, CP).

La Sala de Casación Civil de la CSJ coincide con la CC y reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. (…)

De acuerdo al libelo, la contestación, la impugnación y las pruebas, la sentencia impugnada será modificada. Es evidente la violación de los derechos de petición y debido proceso; la respuesta expedida y comunicada fue evasiva e incongruente, a más de que dilata su resolución, sin ajustarse al procedimiento administrativo; empero, inviable es disponer que los accionados fijen la fecha para el pago de la indemnización, como quiera que depende del resultado del método técnico de priorización que deben agotar.



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

**ST2-0218-2021**

***Siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021)***

1. **El asunto por decidir**

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. **La síntesis fáctica relevante**

Mencionó la actora que solicitó a la entidad accionada priorizar el pago de la indemnización y desestimó su ruego porque no es una persona vulnerable. Agregó que tiene a su cargo cuatro hijos (6, 11, 15 y 19 años), sin trabajo ni ingresos (Cuaderno No.1, documento No.03).

1. **Los derechos invocados y la petición de protección**

Los de petición y mínimo vital. Pidió ordenar a la encausada **(i)** Agilizar la indemnización y brindar ayudas (Cuaderno No.1, documento No.03).

1. **La síntesis de la crónica procesal**

La *a quo* con auto del 24-03-2021 admitió la tutela (Cuaderno No.1, documento No.04), el 14-04-2021 profirió la sentencia (Cuaderno No.1, documento No.14); y, el 11-05-2021 concedió la impugnación (Cuaderno No.1, documento No.19).

El fallo amparó los derechos y ordenó informar la fecha en que se hará efectivo el pago de la indemnización administrativa reconocida con la Resolución No.04102019-535013 del 18-04-2020. Demoró en obrar de conformidad, pese a la situación especial de la accionante (Cuaderno No.1, documento No.14).

La autoridad alega que el pago de la indemnización está sujeto al resultado del método de priorización porque la actora no acreditó situación de urgencia o extrema vulnerabilidad (Art.4º, Resolución 1049/2019). Aduce que se aplica anualmente a las personas con reconocimiento, y permite determinar el orden de pago de manera proporcional a los recursos apropiados en la vigencia fiscal; lo hará el 30-07-2021. Finalmente, cuestiona que se haya ordenado fijar fecha para pago, pues, depende de que la interesada cumpla los presupuestos de priorización. Pidió revocar el fallo y declarar el hecho superado porque el 26-03-2021 respondió la petición (Cuaderno No.1, documento No.18).

1. **La fundamentación jurídica para resolver**
   1. La competencia funcional: La tiene esta Sala, por ser la superiora jerárquica del Despacho cognoscente (Art. 32, D.2591/1991).
   2. El problema jurídico a resolver: ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado 5º Civil del Circuito de Pereira, según la impugnación del accionante?
   3. Los presupuestos generales de procedencia
      1. La legitimación en la causa. Por activa, la tiene la accionante porque presentó la solicitud (Cuaderno No.1, documento No.07). En el extremo pasivo, el **(1)** Director de Gestión Social y Humanitaria; y, el **(2)** Director Técnico de Reparaciones de la UARIV por responder (Cuaderno No.1, documento No.13, folios 13-15).

Diferente es respecto al **(1)** Director General; la **(2)** Directora de Registro y Gestión de la Información; y, la **(3)** Directora Territorial Eje Cafetero de la UARIV porque carecen de competencia para resolver peticiones relacionadas con el pago de una indemnización administrativa (Resolución 1049/2019). Se adicionará el fallo para declarar improcedente el amparo en su contra.

* + 1. La inmediatez.El artículo 86, CP, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección **inmediata** de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o un particular. Este requisito *“(…) impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable (…)”*, por lo tanto, *“(…) el juez de tutela no podrá conocer de un asunto, y menos aún conceder la protección (…), cuando la solicitud se haga de manera tardía (…)”* (2020)*[[1]](#footnote-1).*

Se satisface porque la acción se formuló (23-03-2021) (Cuaderno No.1, documento No.01), aproximadamente, cinco (5) meses después de radicada la petición (02-10-2020) (Cuaderno No.1, documento No.07); es decir, dentro del plazo general, fijado por la doctrina constitucional (2020)[[2]](#footnote-2). Aunque como es persona de especial protección constitucional, debe flexibilizarse este requisito.

* + 1. La subsidiariedad. Procede la acción siempre que el afectado carezca de otro instrumento defensivo **judicial** (2020)[[3]](#footnote-3). Empero, hay dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio ordinario: **(i)** La tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y **(ii)** La ineficacia de la herramienta regular para salvaguardar los derechos.

En el sub *examine*, la accionante carece mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de los derechos de petición y debido proceso fundados en la desestimación de la solicitud de pago de la indemnización administrativa*.* Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

Empero, preciso acotar que en asuntos como el presente la CC[[4]](#footnote-4) razonó que: *“(…) la acción de tutela es el medio de defensa judicial pertinente e idóneo, en el caso de las personas desplazadas, y también de quienes han sido víctimas de la violencia originada en el conflicto armado dada la situación de extrema vulnerabilidad en la cual suelen encontrarse (…)”;* y,luego explicó[[5]](#footnote-5)*:  resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, éstos se tornan ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.*

En síntesis, la Alta Colegiatura emplea los criterios jurisprudenciales de flexibilización (2019)[[6]](#footnote-6) para inferir el cumplimiento de la subsidiariedad, específicamente, en tratándose de personas víctimas del conflicto armado.

* 1. El derecho de petición*.* De manera reiterada la jurisprudencia constitucional[[7]](#footnote-7) tiene dicho que este derecho exige concretarse en una pronta y oportuna respuesta, sin importar que sea favorable. En síntesis, debe ser escrita y en todo caso cumplir *“con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado**[[8]](#footnote-8); y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario[[9]](#footnote-9), so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental”[[10]](#footnote-10).*

De ahí que se trasgrede cuando (i) se omite responder en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la *“pronta resolución”*; (ii) se limita a evadir la petición, o carece de claridad, precisión y congruencia; o, (iii) no se comunica al interesado[[11]](#footnote-11). La incompetencia obliga remitir la petición a la autoridad respectiva y comunicar al solicitante[[12]](#footnote-12). Doctrina jurisprudencial consolidada a lo largo de las diversas decisiones del Alto Tribunal Constitucional (2020)[[13]](#footnote-13).

El derecho de petición fue reglado por el legislador a través de la Ley 1755, con efectos a partir de su promulgación. Actualmente los plazos para responder se extendieron (Art.5º, D.491/2020, declarado exequible mediante la C-242-2020, y vigente mientras perdure la emergencia sanitaria, según las R.385/2020, 844/2020, 1462/2020, 2230/2020 y 222/2021).

* 1. *El debido proceso administrativo.* Implica que en cada acto dictado en un trámite administrativo se deben observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (Art.209, CP)[[14]](#footnote-14).

La Sala de Casación Civil de la CSJ[[15]](#footnote-15) coincide con la CC[[16]](#footnote-16) y reiteró que hacen parte de las garantías al debido proceso administrativo:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. Sublínea extratextual.

Aspectos que constituyen sus principios integradores, así lo entiende la CC[[17]](#footnote-17), en análisis que hace el profesor Bernal Pulido[[18]](#footnote-18) en su obra. Criterio ampliado y desarrollado por la jurisprudencia constitucional[[19]](#footnote-19).

1. **El caso concreto que se analiza**

De acuerdo al libelo, la contestación, la impugnación y las pruebas, la sentencia impugnada será modificada. Es evidente la violación de los derechos de petición y debido proceso; la respuesta expedida y comunicada fue evasiva e incongruente, a más de que dilata su resolución, sin ajustarse al procedimiento administrativo; empero, inviable es disponer que los accionados fijen la fecha para el pago de la indemnización, como quiera que depende del resultado del método técnico de priorización que deben agotar.

La jurisprudencia constitucional (2019)[[20]](#footnote-20) analizó las normas que regulan el reconocimiento y pago de dicha subvención (Ley 1448 de 2011 y los artículos 149 y 151 del Decreto 4800 de 2011) y concluyó que: *“(…)  la UARIV no puede desconocer el derecho que tienen las personas que han sido víctimas de desplazamiento de acceder a la indemnización administrativa, después de haber sido incluidas en el RUV. (…) la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa (…) deberá, previa inscripción en el Registro Único de Víctimas, solicitarle a la UARIV la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional (…)”;* de tal suerte que la UARIV, con base en las pruebas recaudadas en el expediente administrativo, debe proveer sobre el reconocimiento del derecho y, en caso afirmativo, fijar su monto y fecha de pago, de acuerdo con los criterios de priorización.

La Resolución 1049/2019 regula el trámite para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y crea el método técnico de priorización.

Una vez la persona beneficiaria cuente con resolución que reconozca dicho derecho podrá recibir inmediatamente el pago, siempre y cuando se encuentre en situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad (Mayor de 74 años, enfermedades huérfanas, ruinosas, etc., o discapacidad) (Art.4º); en caso contrario, deberá esperar que la autoridad establezca la lista de pago conforme al método técnico de priorización y asigne los turnos (Arts.15 y ss).

Ahora, según el inciso 1º, Capítulo IV, Anexo de la Resolución 1049/2019, el método técnico de priorización se aplica *“(…) anualmente, respecto de la totalidad de víctimas que al finalizar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior cuenten con decisión de reconocimiento de indemnización administrativa a su favor (…)”* y define el pago de acuerdo a la disponibilidad presupuestal anual y con base en diversas circunstancias particulares de los beneficiarios (Aspectos demográficos, estabilización socioeconómica, características del hecho victimizaste, etc. Capítulo I, numerales 2º al 6º). Las personas que no superen los presupuestos deberán esperar que en la vigencia siguiente se aplique nuevamente el método hasta que sea priorizado el desembolso.

Sin duda, uno de los parámetros principales de la norma es la capacidad presupuestal de la autoridad, de manera que es indispensable que se identifiquen en el grupo de víctimas las que se encuentren en circunstancias más apremiantes y ameriten el pago inmediato de la indemnización con miras a *“(…) restablecer su dignidad,* ***compensando económicamente el daño sufrido****, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida (…)”[[21]](#footnote-21)*.

Ahora, revisada la respuesta No. 20217207090841 del 26-03-2021 expedida por los directores de Gestión Social y Humanitaria y Técnico de Reparaciones de la UARIV, como se anotó, para la judicatura es evidente que evade lo peticionado y dilata de forma arbitraria la resolución de fondo, porque no se ajusta cabalmente a los postulados normativos y omite considerar el contexto fáctico relatado en el libelo.

En efecto, luego de referir las normas aplicables, se limitan a informar a la actora que: (i) La Resolución No.04102019-535013 del 18-04-2020 reconoció a su favor la medida de indemnización administrativa y ordenó aplicar el método técnico de priorización; y, (ii) Será aplicado el 30-07-2021, sin explicar en modo alguno por qué debe esperar más tiempo (Cuaderno No.1, documento No.13, folios 13-15).

Aun cuando el Anexo de la Resolución 1049/2019 establece que el método se aplica anualmente a todas las personas con reconocimiento en el año inmediatamente anterior, omite indicar día y mes a partir del cual debe realizarse, así como el plazo del trámite administrativo, esto se traduce en una indefinición lesiva de los derechos de los beneficiarios, pues, la autoridad, sin razón aparente, puede dilatar su resolución, incluso, hasta el último día del año.

Comprende esta Sala que son muchas las personas que deberán ser sometidas a dicho trámite y ello demanda personal y tiempo para su resolución; sin embargo, la falta de especificad respecto a los motivos que justifican la tardanza implica concluir que de forma arbitraria retarda la decisión y, por ende, indispensable ordenar que provea en un plazo perentorio. *La actora amerita especial protección por sus condiciones de víctima, madre cabeza de hogar a cargo de tres menores y carencia de ingresos, según su relato y pruebas obrantes en el plenario*; entonces, es del caso que se decida con prontitud en procura de salvaguardar sus derechos.

A juicio de esta judicatura, como la norma dice que el método se aplica cada año, debe entenderse que inicia a partir del primer día hábil de la anualidad y, como la autoridad pretirió justificar la demora, no cabe duda que trasgredió los derechos de petición y debido proceso de la interesada.

No obstante, comparte la Sala los argumentos de la impugnación fundados en que es desproporcionado que la *a quo* haya ordenado fijar la fecha de pago de la indemnización porque depende del cumplimiento de los requisitos de priorización, claro es que se inmiscuyó en un asunto de exclusiva competencia de la autoridad y anticipadamente determinó el resultado del método técnico. Ese es precisamente el objeto del trámite pendiente de realizar y su resultado debe ponderarse conforme a la disponibilidad presupuestal y el cúmulo de beneficiarios pendientes del pago, para establecer si puede entregarse; por lo tanto, se revocará este aspecto del fallo rebatido.

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,

F A L L A,

1. CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo proferido el 14-04-2021 por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Pereira.
2. MODIFICAR Y ADICIONAR el numeral 2º del fallo para ORDENAR a los doctores **(1)** Héctor Gabriel Camelo Ramírez y **(2)** Enrique Ardila Franco, como directores de Gestión Social y Humanitaria y Técnico de Reparaciones de la UARIV, respectivamente, que en el plazo de cinco (5) días APLIQUEN el método técnico de priorización y DEFINAN si la accionante puede ser incluida en la lista de pago de la indemnización administrativa en la presente vigencia presupuestal.

DEBERÁN decretar y practicar las pruebas necesarias para verificar las circunstancias actuales de la actora; y, tener en cuenta que es ***madre cabeza de hogar***, conforme al Anexo de la Resolución 1049/2019.

1. MODIFICAR el numeral 3º de la sentencia para DECLARAR improcedente la tutela frente al **(1)** Director General; la **(2)** Directora de Registro y Gestión de la Información; y, la **(3)** Directora Territorial Eje Cafetero de la UARIV, por carecer de legitimación.
2. REMITIR el asunto, a la CC para su eventual revisión y ARCHIVAR el expediente, previas anotaciones en los libros radicadores.

Notifíquese,

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

Magistrado

**EDDER J. SÁNCHEZ C. JAIME A. SARAZA Naranjo**

M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O

1. CC. T-075 de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. Ob. cit. También la SU-037 de 2019 y la SU-499 de 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-053 de 2020, T-422 de 2019, T-359 de 2019, C-132 de 2018, T-015 de 2016, T-162 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-074 de 2015 y T-044 de 2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. CC. T-506 de 2017, también puede consultarse la T-005 de 2020. [↑](#footnote-ref-5)
6. CC. T-136 de 2019, T-027 de 2019 y T-070 de 2017, entre otras. [↑](#footnote-ref-6)
7. CC. T-146 de 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. CC. T-400 de 2008 *“(…) la respuesta de la Administración debe resolver el asunto, no admitiéndose en consecuencia respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite (...)”.* [↑](#footnote-ref-8)
9. CC. T-400 de 2008. [↑](#footnote-ref-9)
10. CC. T-001 de 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. CC. T- 219 de 2001 reiterado en T-293 de 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. CC. 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 (…)”.* [↑](#footnote-ref-12)
13. CC. T-085 de 2020, T-317 de 2019, T-058 de 2018, C-007 de 2017, T-094 de 2016, T-001 de 2015, T-099 de 2014 y T-172 de 2013. [↑](#footnote-ref-13)
14. CC. SU-077 de 2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. CSJ. STC5723-2016, STC12822-2017, STC19964-2017. [↑](#footnote-ref-15)
16. CC. T-482 de 1992. [↑](#footnote-ref-16)
17. CC. T-482 de 1992. [↑](#footnote-ref-17)
18. BERNAL P, Carlos. El derecho fundamental al debido proceso, Señal editora, Bogotá, 2004, p.37. [↑](#footnote-ref-18)
19. CC. SU-077 de 2018, T-010 de 2017, T-051 de 2016, C-034 de 2014 y C-980 de 2010, entre otras. [↑](#footnote-ref-19)
20. CC. SU-254 de 2013, T-236 de 2015 y T-450 de 2019, entre muchas. [↑](#footnote-ref-20)
21. CC. T-028 de 2018. [↑](#footnote-ref-21)