**Providencia:** Tutela del 4 de julio de 2017

**Radicación No.:**  66001-22-05-004-2017-00206-01

**Proceso:**  Acción de tutela

**Accionante:**  Francisco José Acevedo Sierra

**Accionado:**  Unidad de Atención y Reparación Integral a Las Victimas

**Magistrada ponente:** Ana Lucía Caicedo Calderón

**Tema: Derecho de Petición:** “Ahora, de acuerdo con los lineamientos de la Corte Constitucional, el núcleo esencial del derecho de petición se encuentra conformado por tres aspectos esenciales a saber: (i) Que la respuesta debe ser oportuna, (ii) Que debe resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente lo solicitado y, (iii) que la decisión debe ser puesta en conocimiento del peticionario.”

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

**(Julio 4 de 2017)**

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra la sentencia proferida el día 22 de mayo de 2017 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la acción de tutela impetrada por el señor **Francisco José Acevedo,** mediante apoderada judicial, en contra de la **Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas** a través de la cual pretende que se ampare su derecho fundamental de **Petición.**

El proyecto, una vez revisado y discutido, fue aprobado por el resto de integrantes de la Sala, y corresponde a lo siguiente:

#### Antecedentes

* 1. **Hechos Relevantes**

Manifiesta el actor que con su grupo familiar presentó solicitud para ser incluido en el RUV, toda vez que son desplazados de Andes Antioquia desde el año 2001, que vive con su madre de 87 años quien sufre distintas patologías como el EPOC, osteoporosis, enfermedades coronarias, gastritis y desnutrición crónica por lo que esta postrada en silla de ruedas.

 Indica, que él fue operado de dos hernias, tiene una malla que le impide desarrollar actividades que impliquen fuerza y no tiene visión por el ojo izquierdo.

Refiere que debido a lo anterior radicó derecho de petición ante la Unidad de Reparación y Atención y Reparación Integral a Víctimas, solicitando la priorización para la entrega de la reparación administrativa.

Señala que la petición fue contestada el 4 de abril de 2017, pero la respuesta no es clara, pues no se le informa si va a ser priorizado para la reparación económica.

 Dado lo anterior, el accionante solicita que se le ordene a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas dar respuesta de fondo de manera clara, precisa y coherente a la petición presentada.

#### Contestación de la demanda

La **Unidad de Atención y Reparación Integral a Victimas** manifiesta que para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la ley 1448 de 2013, debe estar incluida en el Registro Único de Victimas y para el presente caso el señor Francisco José Acevedo se encuentra incluido en dicho registro por el hecho victimizante de Desplazamiento forzado.

Indica que a través del oficio ORFEO 201772014123671, dio respuesta clara y de fondo al derecho de petición elevado por el accionante, aduciendo que: i) Por la fecha de ocurrencia del desplazamiento y la fecha de inclusión en el RUV, el accionante tendría derecho al reconocimiento de la indemnización administrativa, ii) que son millones de víctimas las que están incluidas en el Registro Único de Victimas por lo que es imposible indemnizarlas a todas en el mismo momento, en tal sentido fue necesario establecer unos criterios para que las victimas accedan gradualmente a la indemnización, ya que la reparación no está asociada al mínimo vital,. iii) frente al caso concreto el hogar sigue en etapa de asistencia, es decir se encuentra con carencias en sus derechos a la subsistencia mínima, razón por la cual no se podrá priorizar la indemnización por vía administrativa. (Folio 26). Refiere que dicha respuesta fue enviada al peticionario mediante planilla de envío de Servicios Postales Nacionales S.A. 472, la cual adjunta.

Señaló que la ley 1448 de 2011, cuenta con un plan de financiación, y que a partir de las metas definidas en materia de indemnización se apropian los recursos que permiten cumplir con este fin. En procura de ello, mediante la resolución 090 de 2015 la Unidad para las victimas fijó los criterios de priorización para el acceso de la indemnización.

 Insiste que el hogar del accionante sigue en etapa de asistencia por lo que no puede ser priorizado. Por lo tanto, podrá continuar en la siguiente fase, es decir, la correspondiente a la superación de la situación de vulnerabilidad y posterior acceso a la indemnización administrativa, solo cuando se realice una nueva medición y se identifique que haya logrado suplir por sus propios medios las necesidades relacionadas con la alimentación, alojamiento o vivienda (propia o en arriendo) y se encuentren afiliados a salud.

#### Providencia impugnada

La Jueza de primer grado negó el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el señor Francisco José Acevedo Sierra por haberse configurado un hecho superado.

Para tomar la decisión la A-quo consideró en síntesis, que si bien la respuesta inicialmente enviada al accionante por parte de la UARIV el 4 de abril de 2017, no logró satisfacer el núcleo esencial del derecho de petición, la remitida mediante oficio 201772014123671 el 11 de mayo de 2017 expedida por la Directora Técnica de Reparación, a través de la cual se le informa que: “ se identificó que su hogar sigue percibiendo ayuda humanitaria por lo cual no podrá ser priorizado para recibir indemnización por vía administrativa”, satisface plenamente el pedido del accionante.

#### Impugnación

El accionante impugnó la decisión, y solicitó se revise la decisión de primer grado arguyendo que la sentencia no es congruente, por las siguientes razones:

1. No se ajusta a los hechos y antecedentes que motivaron la acción de tutela ni al derecho impetrado ya que si bien su hogar continua en etapa de asistencia, por lo cual no será priorizado para recibir la indemnización administrativa, su madre tiene 87 años de edad y se encuentra postrada en silla de ruedas, por ello debe ser priorizada.
2. Se niega a cumplir el mandato legal de aplicar la resolución 0223 del 8 de abril de 2013 y 00090 de 2015 donde se consagran las personas que deben ser priorizadas para ser indemnizadas, como establece la ley.
3. La Jueza de primer grado incurre en un error esencial de derecho, especialmente respecto del ejercicio de la acción de tutela, que resulta insignificante a las pretensiones como actor, por errónea interpretación de sus principios.

Afirma que la Jueza de primer grado no examinó sus argumentos acerca de la conducta omisiva por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Victimas.

#### Consideraciones

* 1. **Problemas Jurídicos por resolver**

 ¿Se presenta en el caso sub examine un hecho superado? En caso negativo, ¿Se ha vulnerado el derecho de petición de la accionante por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Victimas?

 **5.2 Del hecho superado**

 “La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental presuntamente violado o amenazado, lo cual explica la necesidad del pronunciamiento del juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada se dirige ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de la cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiere el juez caería en el vacío.”[[1]](#footnote-1)

 Respecto al fenómeno procesal que muchas veces opera en el trámite de las acciones de tutela y que ha recibido la denominación doctrinal de “carencia actual de objeto por hecho superado”, ha señalado la Corte Constitucional en sentencia T-200 de 2013, M.P. ALEXEI JULIO ESTRADA, que este “fenómeno tiene como característica esencial que la orden del/de la juez/a de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior se presenta, generalmente, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado. Por un lado, la carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo”.

* 1. **Alcances del derecho fundamental de petición**

Es el mecanismo a través del cual se le permite a toda persona realizar peticiones respetuosas a la administración y en cambio, tiene derecho a obtener una respuesta clara, pronta y de fondo respecto de la solicitud, sobre los elementos de este derecho ha dicho la Corte Constitucional que consisten en lo siguiente[[2]](#footnote-2):

*“(1) El derecho a presentar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas.*

*(2) El derecho a obtener una respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en las normas correspondientes.*

*(3)**El derecho a recibir una respuesta de fondo, lo que implica que la autoridad a la cual se dirige la solicitud, de acuerdo con su competencia, está obligada a pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado. Esto, independientemente de que el sentido de la respuesta sea favorable o no a lo solicitado.*

*(4) El derecho a obtener la pronta comunicación de la respuesta.”*

* 1. **Procedencia de la acción de tutela para reclamar indemnización administrativa para desplazados por la violencia.**

 La Corte Constitucional ha señalado que por el estado de necesidad e indefensión en el que se encuentran los desplazados por la violencia, la tutela es el medio adecuado para la protección de sus derechos fundamentales; al respecto índico en tutela T-130 DE 2016 lo siguiente:

*“En el caso concreto de comunidades desplazadas por la violencia, que interponen acciones de tutela dirigidas a obtener la protección de sus derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el examen del requisito de subsidiariedad deberá ser flexible y acomodarse a las condiciones de necesidad que ellos afrontan. De esta manera, si bien es cierto que pueden existir mecanismos de reclamación por vía administrativa que les permitan obtener la protección de sus derechos, no es menos cierto que el estado de necesidad e indefensión en el cual se encuentran hace que la acción de tutela pueda convertirse en el instrumento adecuado para satisfacción oportuna de sus necesidades.*

*Lo descrito ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha sostenido que las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia son sujetos de especial protección por encontrarse en situación de vulnerabilidad manifiesta, de manera que los recursos ordinarios “se tornan ineficaces para definir su situación, por cuanto la espera puede agravar su condición material, de allí la procedencia de la acción de tutela” [[3]](#footnote-3)*

La imposibilidad de dar cobertura integral a todas las victimas en un mismo momento por el bajo presupuesto ha llevado al Gobierno Nacional a reglamentar por medio del decreto 1377 de 2014 la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la ley 1448 de 2011, con el fin de que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada y además, bajo criterios de priorización. En ese sentido los artículos 6 y 7 del decreto 1377 de 2014 lo siguiente:

*Artículo 6. Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado. las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.*

*Artículo 7. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:*

*1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI-.*

*2.* ***Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.*** *(Negrilla fuera de texto)*

*3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.*

* 1. **Caso Concreto**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, el señor Francisco José Acevedo Sierra presentó acción de tutela, con el fin de que se le garantice su derecho fundamental de petición, alegando la vulneración de este, al no haber recibido respuesta clara y de fondo a la solicitud radicada ante la Unidad de Atención y Reparación a Victimas, con el fin que se priorice la entrega de la reparación administrativa.

De acuerdo a la jurisprudencia transcrita, y en virtud de las pruebas allegadas al expediente las cuales son: afirmación de únicos beneficiarios de la reparación individual por vía administrativa (folio 5), certificado de asistencia y participación del accionante en el taller Proyecto de Vida y Educación Financiera emitido por la UARIV (folio 6), certificado médico del deterioro visual del accionante (folio 13) e historia clínica de la señora María Dolores Sierra de Acevedo (folio 7-11), se logra advertir que el accionante y su madre de 87 años de edad y postrada en silla de ruedas, son sujetos de especial protección constitucional, en virtud del grado de indefensión y vulnerabilidad que padecen como consecuencia del desplazamiento forzado, razón por la cual esta acción constitucional es procedente.

Para resolver el punto objeto de litigio es necesario remitirse al contenido de la petición presentada por el accionante ante la UARIV, en la que solicita expresamente que: “*de conformidad con los artículos 5, 6 y numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014 se le priorice para la entrega de la reparación administrativa en razón a la situación de discapacidad en la que se encuentra, así como por las razones objetivas de ya estar en el proceso, haber hecho el taller y haber firmado la constancia de únicos beneficiarios*”.

En el expediente milita constancia de la respuesta otorgada por la UARIV al accionante donde se le indica que: “*la entrega de la indemnización administrativa a los hogares registrados en el RUV, se realizará de un lado, siempre que exista posibilidad de recursos económicos y del otro, cuando el respectivo núcleo familiar haya concluido el proceso de caracterización que permita obtener el resultado de la medición del goce de la garantía a la subsistencia mínima, esto es que se logre verificar con las diferentes fuentes de información con que cuenta la entidad si las victimas con sus propios medios y /o con la ayuda del Estado han logrado suplir sus necesidades relacionadas con alimentación, alojamiento o vivienda*”

Igualmente dentro del trámite de la acción y durante el término otorgado para que la accionada ejerciera su derecho de contradicción, la UARIV, allegó contestación en la que señaló que mediante oficio ORFEO No. 201772014123671 dio respuesta clara y de fondo a la solicitud del accionante indicando que: ” i) Por la fecha de ocurrencia del desplazamiento y la fecha de inclusión en el RUV, el señor Francisco José Acevedo Sierra tendría derecho al reconocimiento de la indemnización administrativa, ii) que son millones de víctimas las que están incluidas en el Registro Único de Victimas por lo que es imposible indemnizarlas a todas en el mismo momento, en tal sentido fue necesario establecer unos criterios para que las victimas accedan gradualmente a la indemnización, ya que la reparación no está asociada al mínimo vital, iii) frente al caso concreto el hogar sigue en etapa de asistencia, es decir, se encuentra con carencias en sus derechos a la subsistencia mínima, razón por la cual no se podrá priorizar para recibir la indemnización por vía administrativa.”

De lo anterior la Sala puede determinar en primer lugar que la entidad accionada ha realizado las acciones necesarias tendientes a la protección de los derechos fundamentales del accionante y su madre como víctimas del desplazamiento forzado, prestando la atención que ha requerido el hogar siguiendo los parámetros establecidos por la ley para la reparación de víctimas del desplazamiento, y por lo tanto el hogar hoy se encuentra en estado de asistencia.

Por otro lado, se logra observar que si bien la entidad accionada dio respuesta a la petición presentada por el accionante, confirmando incluso que su hogar tiene derecho a la reparación administrativa, previo a cumplir con las etapas que establece el proceso administrativo, en este caso la etapa de asistencia, no dio respuesta como lo requirió el accionante, es decir, teniendo en cuenta el decreto 1344 de 2017 que establece los criterios de priorización para la entrega de dicha reparación.

En virtud de lo anterior, la UARIV debió realizar el estudio respectivo al hogar del accionante para determinar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra, e indicar si atendiendo tanto al estado de salud del señor Francisco José Acevedo Sierra quien tiene una malla en su abdomen y disminución de la visión por el ojo izquierdo (como consta en los certificados médicos a aportados-folios 12,13), como a la situación salud de su madre de 87 años de edad quien padece Desnutrición proteico calórica severa, Hipertensión y fractura pertotrocanteriana (como consta en la historia clínica aportada- folios 7-11), éste hogar puede ser priorizado, aplicando el numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1377 de 2014.

Por lo anterior, la Sala difiere de la decisión de la Jueza de primera instancia con respecto a la existencia de un hecho superado, teniendo en cuenta que la entidad no dio una respuesta de fondo a la petición elevada por el accionante, pues se reitera, pasó por alto estudiar su caso atendiendo a los criterios de priorización contemplados en el decreto 1344 de 2017, vulnerando así su derecho de petición.

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar se amparará el derecho de petición del accionante, ordenando a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Victimas que previo a contestar la petición del actor, proceda a realizar los procedimientos necesarios para determinar el estado de vulnerabilidad del núcleo familiar del señor Francisco José Acevedo y una vez hecho lo anterior proceda a indicar si éste puede ser priorizado para la entrega de la indemnización administrativa teniendo en cuenta los criterios de priorización establecidos en el decreto 1377 de 2014 artículo 7 numeral 2. Para todo lo anterior se le concederá un término de dos meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia.

En virtud de lo anterior, **la Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución

#### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 22 de mayo de 2017 y, en su lugar,

**SEGUNDO: TUTELAR** el derecho de Petición del señor Francisco José Acevedo Sierra, por las razones expuestas en la parte motiva. En consecuencia,

**TERCERO: ORDENAR** a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas a través de su Director General **ALAN EDMUNDO JARA URZOLA** o quien haga sus veces, que en el término de 2 meses contados a partir del día siguiente de la notificación de esta sentencia, previo a contestar la petición del actor, proceda a realizar los procedimientos necesarios para determinar el estado de vulnerabilidad del núcleo familiar del señor Francisco José Acevedo y una vez hecho lo anterior proceda a indicar si éste puede ser priorizado para la entrega de la indemnización administrativa teniendo en cuenta los criterios de priorización establecidos en el decreto 1377 de 2014 artículo 7 numeral 2

**NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO:** Si no se impugnase, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Los Magistrados,

**JULIO CESAR SALAZAR MUÑOZ FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES**

**ALONSO GAVIRIA OCAMPO**

**Secretario**

1. Corte Constitucional, sentencia T- 535 de 1992. [↑](#footnote-ref-1)
2. La sentencia T-377 de 2000, sistematizó la jurisprudencia constitucional en esta materia. También se pueden consultar las sentencias T-735 de 2010, T-479 de 2010, T-508 de 2007, T-1130 de 2008, T-435 de 2007, T-274 de 2007, T-694 de 2006 y T-586 de 2006. Esta cita ha sido tomada de la sentencia T-667 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-1005 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En este mismo sentido: SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-565 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-853 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-610 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; entre otras.

 [↑](#footnote-ref-3)