



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR
Valledupar, veintidós (22) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Acción de Tutela –Impugnación Sentencia
Demandante: RAFAEL IGNACIO JIMÉNEZ OSPINO
Demandado: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Radicación: 20-001-33-33-002-2019-00159-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I. ASUNTO

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo proferido el 13 de junio de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por medio del cual se niega el amparo de los derechos solicitados.

II.- ANTECEDENTES

2.1.- HECHOS.

El accionante manifiesta por medio de un derecho de petición, el 16 de noviembre de 2018, solicitó le entregaran las ayudas humanitarias y/o sus componentes y el reconocimiento de la indemnización de reparación integral a la que por ley tiene derecho, por ser una persona desplazada por la violencia, perteneciente a la tercera edad, discapacitado actualmente en una silla de ruedas, sin trabajo y pensión que percibir.

Sostiene que el 26 de noviembre de 2018 recibió respuesta radicada No. 20186212926192, por parte de la Unidad para las Víctimas, pero que dicha respuesta no fue de fondo, lo cual vulnera su derecho fundamental de petición.

2.2.- PRETENSIONES.

Solicita que se le protejan sus derechos fundamentales de petición y a la reparación administrativa, ordenándole a la Unidad accionada dar respuesta de fondo a la petición presentada el 16 de noviembre de 2018, y le suministre la indemnización por vía administrativa a la que tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado.

III.- PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, mediante fallo del 13 de junio de 2019, negó el amparo de los derechos fundamentales pretendidos por el accionante, bajo el argumento de que en el expediente existe prueba que demuestra el trámite interno impartido por la entidad accionada respecto de la petición elevada por el actor el 16 de noviembre de 2018, tal como consta en la respuesta al derecho de petición No. 2018612926192, con la que atiende la solicitud del accidente.

Resalta que la presentación del escrito de derecho de petición no implica de manera obligatoria que la UARIV debe acceder a lo reclamado por el accionante, pues de la lectura detallada y las pruebas allegadas al plenario se evidencia que el

no pago de la indemnización administrativa y/o entrega de ayudas humanitarias, obedeció a que actualmente el hogar del actor se encuentra en proceso de identificación de carencias, el cual una vez culminado le será informado mediante acto administrativo debidamente motivado.

Concluye, manifestando que la parte accionada atendió la solicitud presentada por el accionante, por lo que no es dable imponer estrategias o parámetros para el reconocimiento y pago de la indemnización vía administrativa, máxime, cuando las mismas están contempladas en la Resolución 01958 de 2018.

IV.- IMPUGNACIÓN

El accionante impugnó el fallo de primera instancia, manifestando que el Juez no examinó sus argumentos acerca de la conducta omisiva por parte de la Unidad para la Atención y Reparación de Víctima, y no se tuvo en cuenta que su caso aplica para ser priorizado dentro del paquete de reparación a las víctimas del conflicto, a lo se puede acceder excepcionalmente por fuera de la ruta de reparación cuando la víctima se encuentre en condición de extrema urgencia y uno de sus integrantes se encuentre en condición de discapacidad, según los artículos 5 y 7 del Decreto 1377 de 2014.

Afirma que como víctima del conflicto armado se encuentra expuesto a un nivel de vulnerabilidad, debilidad e indefensión muy alto, por lo que requiere de la reparación para vivir en condiciones dignas los últimos días de su vida.

Considera que las condiciones particulares en las que se encuentra su hogar hacen que la acción de tutela sea el mecanismo jurídico adecuado para proteger sus derechos, demás, para lograr la priorización dentro del paquete de reparaciones, tal como lo expresa la Resolución 1956 de 12 de octubre de 2012.

V.-CONSIDERACIONES.-

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, consagra en el inciso segundo: “El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo de inmediato. Si se encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará...”.

La acción de tutela constituye un mecanismo constitucional de carácter residual y subsidiario creado por la Constitución Política de 1991, con el fin de obtener del juez constitucional la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular investido de funciones públicas autorizado por la Constitución o la ley.

El problema jurídico a resolver en esta segunda instancia consiste en determinar si al señor RAFAEL IGNACIO JIMÉNEZ OSPINO, le fue vulnerado su derecho fundamental de petición, por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al no haberle resuelto de fondo la

solicitud de reparación administrativa a la cual aduce tener derecho por ser víctima del desplazamiento forzado.

En materia de desplazados, la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos¹ ha reiterado que la acción de tutela se configura como el mecanismo judicial apropiado para solicitar el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Ello, por el hecho de predicarse la titularidad de una especial protección constitucional ante las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran por ser víctimas del desplazamiento forzado.

No obstante, en sentencia SU-254 de 2013 la Corte Constitucional al conocer de varias acciones de tutela interpuestas por la presunta vulneración de sus derechos a la reparación integral como consecuencia de los daños causados por el desplazamiento forzado y que reclamaban la reparación individual e integral por ser víctimas de dicho delito y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social había omitido o negado su derecho a la reparación, unificó y precisó su jurisprudencia respecto a la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental a la reparación integral e indemnización administrativa, siempre y cuando se cumplan los presupuestos de las leyes y reglamentaciones vigentes sobre la materia.

La Sala Plena concluyó en dicha oportunidad que:

- *“Existen diferentes vías para acceder a la reparación integral, la judicial, a través del proceso penal o en la jurisdicción contencioso administrativa y la vía administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011. Marcos legales que resultan complementarios, más no excluyentes.*
- *Respecto a la condena en abstracto dentro del trámite de la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, tiene un carácter subsidiario y excepcional, bajo la condición de que: 1) se cumpla el requisito de subsidiariedad, 2) exista una violación o amenaza evidente del derecho y 3) una relación directa entre ésta y el accionado, 4) ser una medida necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho, 5) asegurarse el derecho de defensa del accionado, 6) cubrirse con la indemnización sólo el daño emergente, 7) precisar el daño o perjuicio, la razón por la cual la indemnización es necesaria, el nexo causal y los criterios para que se efectúe la liquidación ante el juez competente. En los casos examinados en esta providencia, se negará por improcedente la pretensión de indemnización en abstracto, en relación con el mecanismo de indemnización por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto 1) no se cumple con el requisito de la subsidiariedad, ya que existe en la normatividad vigente un mecanismo legal y reglamentario para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto, 2) la indemnización administrativa se basa en criterios de equidad, es decir, no sólo recae sobre el daño emergente y 3) no existen los elementos necesarios para fijar parámetros o criterios con base en los cuales efectuar la liquidación de conformidad con la ley vigente”.*

1. Procedimiento para acceder a la reparación por vía administrativa en el caso de las víctimas del conflicto armado interno.

¹ Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-985 de 2003, T-740 de 2004, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-496 de 2007 y T-821 de 2007.

El Decreto 1290 de 2008 *“por medio del cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”* creó el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, sin embargo, dicho decreto mantuvo su vigencia hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”* y su Decreto reglamentario 4800 de la misma anualidad *“por medio del cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”*, último de los cuales en su artículo 297 consagró la derogatoria del Decreto 1290 de 2008.

La indemnización en mención se encuentra a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues esta entidad tiene el deber de pronunciarse sobre las solicitudes de reparación administrativa elevadas, liquidar pagar las indemnizaciones, tal como se encuentra consagrado en el Decreto 4800 de 2011.

Artículo 146. Responsabilidad del programa de indemnización por vía administrativa. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas administrará los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa velando por el cumplimiento del principio de sostenibilidad.

Como fue expuesto con anterioridad la indemnización o reparación por vía administrativa, se dio con el fin de ayudar en cierta medida a las personas víctimas del conflicto armado interno y que se vieron perjudicados por grupos al margen de la ley, ya sea por desplazamiento forzado, homicidios, etc.

La indemnización por vía administrativa, hace parte del derecho a la reparación integral de las víctimas, reparación que la Ley 1448 de 2011 consagró de la siguiente manera:

ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo

o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2º. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Ahora bien, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al verse inmersa en el trámite y respuesta de un sinnúmero de derechos de petición, acciones de tutela y otro tipo de trámites judiciales, que buscan el desembolso inmediato de la medida de indemnización administrativa sin el cumplimiento de los requisitos mínimos, tales como la entrega de la documentación por parte de las víctimas y la verificación de los registros administrativos para la viabilización del pago, se vio en la evidente la necesidad de construir un procedimiento de solicitud de indemnización administrativa que les permita a las víctimas del conflicto armado comprender que, además de estar incluidas en el registro único de víctimas (RUV), el acceso a dicha medida de reparación está sujeto a que se surta previamente dicho procedimiento. Así entonces, expidió la Resolución número 01958 de 2018, por medio de la cual establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa, así:

“ART. 5º—Deber de participación de las víctimas en el procedimiento de solicitud de indemnización. El reconocimiento y entrega de la medida de indemnización por vía administrativa requiere de la realización del proceso de identificación de destinatarios con derecho a recibir tal medida, la radicación completa de la documentación requerida y la actualización de la información de las víctimas y sus hogares en el registro único de víctimas (RUV), lo cual se llevará a cabo con la información que la víctima deberá aportar, en la forma y términos fijados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ART. 7º—Procedimiento para la solicitud de indemnización administrativa. Es el mecanismo que deben surtir las víctimas del conflicto armado incluidas en el registro único de víctimas (RUV), por los hechos de que trata el artículo 2º de la presente resolución, con el objeto de obtener una respuesta de fondo por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, respecto del reconocimiento de la indemnización administrativa.

PAR. 1º—La solicitud será atendida de manera prioritaria cuando se trate de víctimas en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en los términos definidos en el artículo 8º de la presente resolución.

PAR. 2º—El reconocimiento y desembolso de la indemnización administrativa estará sujeto a que las víctimas presenten la solicitud de indemnización.

PAR. 3º—Para las víctimas de desplazamiento forzado, la distribución de la indemnización administrativa se realizará únicamente con las personas que se encuentren incluidas en el registro único de víctimas (RUV), al momento de la presentación de la solicitud de indemnización administrativa.

ART. 11. —Análisis de la solicitud de indemnización administrativa por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Para resolver la

solicitud de indemnización administrativa, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá:

1. Realizar la verificación de los documentos aportados por las víctimas al momento de la solicitud de que trata el artículo 9° de la presente resolución.

2. Actualizar la información de las víctimas y sus hogares en el registro único de víctimas (RUV), y en los demás registros administrativos a que haya lugar.

3. Verificar si la acreditación de urgencia manifiesta, o extrema vulnerabilidad, cumple con lo dispuesto en la presente resolución, o en las que regulen la materia.

4. Validar en los diferentes registros administrativos la información de la víctima solicitante; su plena identificación; en caso de desplazamiento la verificación de la conformación del hogar y si la inclusión del desplazamiento se dio con relación cercana y suficiente al conflicto; en caso de homicidio y desaparición forzada los destinatarios de la indemnización; en caso de lesiones personales que generaron o no incapacidad permanente la acreditación de las mismas; y la demás información que sea necesaria para resolver la solicitud.

ART. 12. —Decisión de fondo sobre las solicitudes de indemnización administrativa. Con fundamento en el análisis realizado en los términos del artículo anterior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas decidirá si la víctima tiene derecho o no a la indemnización administrativa.

Esta decisión será emitida dentro de los cientos veinte (120) días hábiles siguientes a la fecha del diligenciamiento del formulario de solicitud de indemnización administrativa, con la radicación completa de los documentos. Para las víctimas que se encuentran en el exterior se contarán a partir de la fecha en que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas haya enviado el correo electrónico informando que la documentación está completa, según lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 10 de la presente resolución.

En caso de que la decisión de fondo sea negativa, el solicitante podrá interponer los recursos de ley, en los términos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo, y de lo Contencioso Administrativo. Si la decisión es favorable, esta será comunicada a la víctima a través de cualquiera de los diferentes canales de atención de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En síntesis el procedimiento para otorgar dicha reparación consiste en: i) presentar solicitud, que se diligencia en un formulario distribuido por UARIV en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. ii) Una vez diligenciadas, son remitidas a la UARIV, iii) el Comité de Reparaciones Administrativas debe decidir sobre la solicitud de reparación y iv) Por último, debe pagar la indemnización solidaria a los beneficiarios e implementar las medidas de reparación que no sean competencia de otras entidades.

2. Caso Concreto.

En el presente caso el accionante afirma que ha solicitado la indemnización administrativa a la cual tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado, y que hasta la fecha no se le ha resuelto de fondo dicha petición, lo que evidencia la vulneración a sus derechos fundamentales.

En el trámite de primera instancia la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, actual responsable del reconocimiento de la indemnización administrativa, informó que la solicitud presentada por el accionante fue contestada mediante comunicación No. 2018612926192 de fecha 26 de noviembre de 2018.

Por su parte, el Juzgado Segundo Administrativo de Valledupar señaló que en el presente caso no se encontró de manera concreta que hubiese existido afectación a derecho fundamental alguno, pues dentro del expediente existe prueba de que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad encargada de atender la solicitud de reparación administrativa, a través de escrito de fecha 26 de noviembre de 2018, le dio respuesta al derecho de petición incoado por el actor.

El demandante inconforme con la anterior decisión, impugna el fallo.

La Sala ateniendo que el actor predica ser titular de una especial protección constitucional ante las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentra por ser víctimas del desplazamiento forzado, estudiara el caso para determinar si existió transgresión a los derechos fundamentales invocados.

Pues bien, se advierte que en el expediente se encuentra escrito dirigido a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el que el accionante consigna la petición aludida. Dicho escrito tiene nota de recibido en fecha 16 de noviembre de 2018, de donde se infiere que dicha solicitud fue recibida en esa entidad (fls. 13-14).

Asimismo, se observa que en el curso de la primera instancia, la autoridad demandada, demostró que la petición elevada por el accionante había sido contestada mediante comunicación radicada No. comunicación No. 2018612926192 de fecha 26 de noviembre de 2018, en la que entre otros aspectos se le informó que:

“...nos permitimos informarle que, de acuerdo con la nueva estrategia implementada por la Unidad para las Víctimas denominada “medición de carencias”, y prevista en el Decreto 1084 de 2015, que tiene como finalidad establecer las necesidades de las víctimas a través de la identificación de su situación real y conformación actual con base en fuentes de información donde haya tenido participación algún integrante del hogar, buscando identificar la presencia o no de carencias en los componentes de la subsistencia mínima.

Por lo anterior, le informamos que usted y su hogar se encuentran en proceso de identificación de carencias, el cual una vez culminado le será informado mediante acto administrativo debidamente motivado.

(...)

Una vez finalizado el proceso de obtención de datos descrito y en un término máximo de 60 días calendario la Unidad para las Víctimas culminará el proceso de medición de carencias para su núcleo familiar. La Unidad para las Víctimas se contactará con Usted y le informará el resultado de la medición.

(...)

Dicha comunicación fue aportada al proceso por el propio accionante, lo que evidencia su debida notificación, y también hace considerar que la petición fue resuelta de manera completa y puesta en el conocimiento del solicitante.

De conformidad con las anteriores circunstancias, encuentra la Sala que tal y como lo consideró el *a-quo*, en el presente caso no se avizora amenaza o daño a los derechos fundamentales invocados, pues contrario a lo afirmado por el accionante, aun en desarrollo de la primera instancia de este trámite constitucional la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, demostró haber dado respuesta a la petición presentada por RAFAEL IGNACIO JIMÉNEZ OSPINO, sin que esta necesariamente tuviera que ser en forma positiva.

Al respecto, resulta preciso mencionar que la Corte Constitucional en varias oportunidades, ha hecho referencia acerca de los componentes conceptuales básicos del derecho de petición precisando, lo siguiente:

“Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución” o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.”

En consecuencia, no puede ser otra la conclusión que la de confirmar el fallo impugnado.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

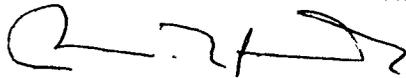
PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 13 de junio de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama, y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 076.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado