

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

SENTENCIA No. 021

Santiago de Cali, febrero veintiséis (26) de dos mil diecinueve (2019).

Acción	Tutela
Radicación	76-001-33 33-005-2019-00024-00
Actor	Carlos Armando Quiñonez Delgado
Accionado	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Juez	Carlos Enrique Palacios Álvarez

El Juzgado Quinto (5º) Administrativo Oral del Circuito de Cali, en sede de jurisdicción constitucional, decide la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Armando Quiñonez Delgado, quien actúa en nombre propio, en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política.

1. HECHOS

Del escrito de tutela y las pruebas allegadas con la misma, los hechos se sintetizan así:

1.1. El accionante, señor Carlos Armando Quiñonez Delgado, se encuentra inscrito en el RUV, por el hecho victimizante de desaparición forzada.

1.2. Como consecuencia de la desaparición forzada del señor Franco Armando Quiñonez Angulo, al señor Carlos Armando Quiñonez Delgado la Unidad Para la Atención Integral a la víctima le reconoció una indemnización administrativa por el equivalente a 16,66 % del valor que correspondía al grupo familiar.

1.3. Aduce el demandante que es desplazado al ser víctima del conflicto armado que se presenta en el país.

2. DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS

Invoca como tales los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital, dignidad

humana, vivienda digna y seguridad social.

3. PRETENSIONES

Solicita lo siguiente:

Que la entidad accionada le pague la indemnización administrativa por concepto de desplazamiento forzado.

4. SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

Accionante: el señor Carlos Armando Quiñonez Delgado, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.143.989.436.

Entidad accionada: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

5. TRÁMITE PROCESAL

Mediante escrito radicado en la Oficina de Apoyo Judicial con fecha febrero 12 de 2019 y a su vez en la secretaría de éste Despacho 13 del mismo mes y año, se instauró la presente acción de tutela; por auto interlocutorio No. 046 de febrero 13 de 2019, se avocó su conocimiento y se dispuso correr traslado de la misma al ente accionado por el término de dos días, para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción, si a bien lo tuviere. La notificación respectiva se produjo según consta en oficios visibles a folios 17-18 del expediente.

6. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

6.1.- La entidad accionada no dio respuesta a la presente acción a pesar de haber sido debidamente notificada de la existencia de la misma.

7. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

7.1. Competencia

Este Despacho judicial es competente para conocer de la presente acción de Tutela, de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con artículo 1º numeral 1º inciso 3º del Decreto 1382 de 2000.

7.2. Acción de tutela – Marco general

La tutela es una acción pública de carácter subsidiaria, residual y autónoma, por medio de la cual es posible ejercer el control judicial de los actos u omisiones de los órganos públicos o de los entes privados que puedan vulnerar derechos fundamentales, a través de un procedimiento preferente y sumario, salvo las excepciones establecidas en la ley para su procedencia.

Este mecanismo fue introducido a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, según el cual toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá “en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”.

Según el texto constitucional, para que el amparo proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable¹.

No puede perderse de vista que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria² y no está diseñada para reemplazar las acciones judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

² Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7.3. Presupuestos para la procedencia de la acción de tutela:

Ahora bien, los presupuestos para que proceda la acción de tutela son tres:

7.3.1 Que se esté ante la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho fundamental por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en este evento en los casos señalados en la Ley.

7.3.2. Es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial y,

7.3.3. Que en caso que el afectado cuente con otro medio de defensa judicial, la acción de tutela se interponga como un mecanismo transitorio de protección para evitar un perjuicio irremediable.

8. Problema Jurídico

De acuerdo a lo expuesto, corresponde a este Despacho judicial, determinar si en el presente caso la entidad accionada Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, vulnera los derechos fundamentales invocados por el señor Carlos Armando Quiñonez Delgado al no reconocerle y pagarle la indemnización administrativa por hecho victimizante de desplazamiento forzado, al que dice tener derecho.

Para poder definir lo anterior, se hará referencia a:

- (i) Procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada;
- (ii) Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa;
- (iii) el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas ;
- (iv) y finalmente, analizar el caso.

8.1.- Procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada:

La Corte Constitucional en varias oportunidades, ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y expedito para la protección oportuna de los derechos fundamentales de la población desplazada, pues, aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan tal resultado, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad y extrema urgencia en la que se encuentra este grupo de personas.

Al respecto, en la Sentencia T-563 de 2005 de la Corte Constitucional, se indicó:

“(...) Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones que cuando el Estado incumple con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la inexistencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso”.

En el mismo sentido, en Sentencia T-496 de 2007 la Corte expuso:

“(...) Ahora bien, debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela (...)”.

(...) Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales(...)”.

Teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia y las condiciones particulares del caso bajo análisis, resulta claro, que aunque en principio la accionante tiene otro medio de defensa judicial para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales, las circunstancias en que se encuentra, debido a la condición de desplazada por la violencia que invoca, hacen que dichos medios no sean idóneos ni eficaces, haciendo que la acción de tutela se torne procesalmente válida. Por lo tanto, el Despacho procederá a abordar el análisis de fondo del asunto planteado.

8.2. Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa.

Mediante Auto 206 del 28 de abril de 2017 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, se ordenó, entre otras:

“Séptimo.- ORDENAR al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados en el transcurso de los seis (6) años adicionales a los inicialmente contemplados, en los

términos descritos en este pronunciamiento.

El Director de la Unidad para las Víctimas tiene hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diez y siete (2017) para reglamentar este procedimiento, y deberá presentar en esa fecha un informe, en medio físico y magnético ante esta Sala Especial, exponiendo los resultados alcanzados.

En este documento se deberá hacer un nuevo diagnóstico de la problemática general que se aborda en este pronunciamiento, tanto en lo concerniente a la ayuda humanitaria como a la indemnización administrativa, con la finalidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en el mismo, junto con la necesidad de mantenerlas o modificarlas". (Resaltado fuera del texto original)"

8.3.- Con relación al debido proceso en las actuaciones administrativas la Corte Constitucional en la sentencia T-575/11, Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, explicó:

"iv. El derecho fundamental al debido proceso y el derecho de defensa.

1. El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia dispone que el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, constituyéndose en garantía en las actuaciones surtidas contra los particulares.

La sentencia T-061 de 2002³, de la Corte Constitucional fija los siguientes criterios en relación con este derecho fundamental:

"La Constitución Política, en su artículo 29, prescribe que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa".

Por esta potísima razón, pero prevalentemente por tratarse de un derecho fundamental, el debido proceso administrativo exige a la administración pública sumisión plena a la Constitución y a la ley en el ejercicio de sus funciones, tal como lo disponen los artículos 6º, 29 y 209 de la Carta Política. De otra manera se transgredirían los principios reguladores de la actividad administrativa, como son el de la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad. Especialmente se quebrantarían los derechos fundamentales de quienes acceden o en alguna manera quedan vinculados por las actuaciones de la Administración, y, particularmente, ven afectado su derecho a acceder a la administración de justicia.

2. La jurisprudencia constitucional entiende como debido proceso administrativo la regulación jurídica previa que constriñe los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública va a depender de su propio arbitrio, sino que se encuentra sometida a los procedimientos de ley. Al respecto, la Corte en Sentencia C-214 de 1994 señaló:

"Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción (...).

(...) En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional (...)"⁴.

3. Ahora bien, dentro del concepto de debido proceso administrativo ha de incluirse necesariamente su dimensión de derecho fundamental, adquirida en la Constitución de 1991. Así lo señaló la Corte, por primera vez, en la sentencia T-550 de 1992, donde indicó lo siguiente:

³ Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Sentencia C-214 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonel.

"La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. (...)"⁵

Según la Sentencia T-455 de 2005, de la consideración del debido proceso administrativo como derecho fundamental, se desprenden las siguientes garantías:

"...i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."⁶

De este apartado de la sentencia se deducen tres conclusiones: 1) Que el procedimiento administrativo debe responder al principio de legalidad y estar establecido en las normas; 2) que deben respetarse con absoluta estrictez las formas de actuación previstas en la normatividad, y 3) que se debe garantizar el derecho a la defensa en todas sus formas.

4. En lo que tiene que ver con el derecho de defensa, la jurisprudencia ha insistido en que hay una inescindible relación entre los derechos esenciales al debido proceso y el derecho de defensa, ya que quienes vayan a resultar afectados con las decisiones judiciales o administrativas, deben haber estado debidamente enterados de las mismas, tenido la oportunidad procesal de intervenir en la actuación, en igualdad de condiciones de los actores, para debatir, pedir o allegar las pruebas con que ha de tomarse la providencia. Ha dicho la Corte:

"La relación existente entre el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa es inescindible. Las formas propias del juicio que garantizan el derecho a la igualdad al prescribir las normas para que todos, sin excepción, sean juzgados bajo las mismas reglas, tiene en el derecho a la defensa el complemento necesario que le permite al interesado controvertir, aportar o solicitar las pruebas que conduzcan al real esclarecimiento de los hechos sobre los que ha de fundarse la decisión de la autoridad. Conforme a ello, el garantizar que la persona interesada esté debidamente enterada de las decisiones que en particular comprometen sus derechos, es un deber indeclinable de las autoridades. Es mediante el acto de la notificación que la administración cumple con el principio de publicidad y garantiza con ello, que la persona pueda ejercer el derecho a la defensa.

"Buena parte de la eficacia que se predica de un ordenamiento jurídico como instrumento social encaminado a proteger los derechos fundamentales de los miembros de una comunidad y resolver los conflictos que se presentan entre diferentes actores sociales, depende de la existencia de principios que garanticen el debate razonado de los argumentos enfrentados, y permitan que las demandas y pretensiones que presentan los ciudadanos en defensa de sus intereses, puedan ser discutidas y resueltas sobre la base de procedimientos claramente establecidos por las normas jurídicas[...]"⁷

En jurisprudencia más reciente esta relación inescindible entre estos dos derechos fue corroborada en sentencia C-025 de 2009 en la que se dijo lo siguiente:

"3.2. Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, "de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga.

La jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-550 de 1992, MP. Fabio Morón Díaz.

⁶ Sentencia T-455-05, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Sentencia T-1263 de 2001 M.P., Jaime Córdoba Triviño.

participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico”.

Se concluye entonces, que todas las personas tienen gozan de una serie de herramientas en aras de hacer valer sus derechos ante las autoridades públicas o privadas.

9.- Caso Concreto

Descendiendo al estudio del caso concreto, se establece de acuerdo al acervo probatorio que obra en el proceso, que el señor Carlos Armando Quiñonez Delgado, solicita la protección de sus derechos fundamentales antes mencionados, los que estima vulnerados porque la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no le ha reconocido y pagado la indemnización administrativa por hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no contestó la acción de tutela de la referencia, pese a que fue informada de la existencia de la misma, para así garantizar su derecho al debido proceso⁸; circunstancia que como se explicó precedentemente conlleva a que con fundamento en el principio de presunción de veracidad, previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se tenga por cierto lo manifestado por el accionante, valga decir, que no ha sido indemnizado por hecho victimizante de desplazamiento forzado.

2.1. Ahora bien, debe precisarse que si bien, el accionante a través de la presente acción constitucional pretende obtener el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la que dice tener derecho por ser víctima de desplazamiento forzado, éste no allegó prueba ni siquiera sumaria que demuestra que elevó petición verbal o escrita ante la entidad accionada en aras de obtener lo pretendido, sino que procedió directamente a instaurar la acción de tutela sin antes haber agotado el camino previo, cual es acudir ante la autoridad competente; aclarando no obstante que ya había sido beneficiario de una indemnización por el porcentaje de 16,66 % del valor que correspondía al grupo familiar por concepto de desaparición forzada de su padre, señor Franco Armando Quiñonez Angulo (folio 14).

Así las cosas, el accionante no puede pretender que a través de este medio se ordene la protección de un derecho fundamental, ya que no se avizora que la entidad accionada no ha realizado ninguna acción u omisión que vulnere sus derechos

⁸ Folio 18 del expediente.

fundamentales, ya que el accionante debió haber solicitado lo que pretendía ante la accionada para que pudiera actuar.

Consecuente con lo anterior, considera el Juzgado, que el demandante ejerció la presente acción de tutela de manera apresurada en contra la entidad accionada que no había recibido solicitud alguna de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa por hecho victimizante de desplazamiento forzado.

En consecuencia de lo anterior, se evidencia que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO.- NEGAR la presente acción de tutela interpuesta por el señor Carlos armando Quiñonez delgado, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.143.989.436, de acuerdo a los razonamientos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR esta providencia a las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- En caso de no ser impugnada la presente tutela dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, **REMITIR** a la Corte Constitucional para efectos de su eventual revisión (Art. 31 y 32 del decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Juez