



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO DIECIOCHO DE FAMILIA DE BOGOTÁ D.C**

**ACCIÓN DE TUTELA
No. 1100131100-18-2021-00635-00**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Procede el despacho a emitir fallo dentro del presente trámite de acción de tutela interpuesta por la señora RUTH CARMINIA SAMANIEGO en contra de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UNARIV- por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna e integridad personal.

1. ANTECEDENTES FÁCTICOS

La accionante fundamento el amparo constitucional deprecado en base a los hechos que se resumen a continuación:

- 1.1. Manifestó la accionante que debido a los engorrosos trámites administrativos por parte de la accionada, no ha logrado desarrollarse libremente como mujer y que pese a haber sido reconocida como víctima del conflicto armado aun no recibe el pago de la indemnización.
- 1.2. Señalo que después de reiterados derechos de petición, fue reconocida como víctima, de acuerdo al registro único de víctimas.
- 1.3. Indico que conforme a lo señalado en el numeral anterior, la UARIV el día 25 de octubre de 2019, le informo que se daría el estudio dentro de un término de 120 días hábiles para el análisis de la misma.
- 1.4. Recalco que se le está vulnerando el derecho al debido proceso, como quiera que le están desconociendo el pago de la indemnización de manera oportuna.
- 1.5. Arguyo que no cuenta con recursos económicos, que vive en una invasión y que debido a su condición de salud (asma) le es imposible acceder a un trabajo fijo.

2. PRETENSIONES

La actora de la súplica constitucional solicitó expresamente lo siguiente:

"1. Solicito respetuosamente que su despacho ordene a La **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas**, la razón del porque no se hace el pago de la indemnización si ya fui reconocida como víctima del conflicto armado.

2. Que su despacho solicite a esta La **Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas**, que puntualice el porque si ellos me pidieron 120 días y ya han transcurrido mas un año que fue enviado el comunicado"

3. TRÁMITE PROCESAL

3.1 La acción de tutela fue interpuesta el 21 de septiembre de 2021, correspondiéndole por reparto a este despacho judicial.

3.2 Por auto del 22 de septiembre de 2021 se admitió la acción, ordenando notificar a la accionada e igualmente se le ordenó contestar a todos y cada uno de los hechos objeto de amparo, bajo los mismos términos, se ordenó la vinculación de la Procuraduría General de la Nación y a la Junta De Acción Comunal del Barrio Republica De Canadá.

4. CONTESTACIONES

4.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS

Indico que la señora RUTH CARMINIA SAMANIEGO CORTES, NO interpuso derecho de petición ante la Unidad para las Víctimas, en el cual solicite la indemnización administrativa

Estableció que para el caso de la accionante RUTH CARMINIA SAMANIEGO CORTES, una vez verificado el Registro Único de Víctimas – RUV –, se encuentra con estado de inclusión por el hecho victimizante desplazamiento forzado, declarado bajo el marco normativo de la ley 1448 de 2011.

Reseño que es pertinente que el despacho conozca que la accionante no interpuso derecho de petición ante esa unidad, y que en ese orden de ideas, resulta claro que no existe una vulneración a los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela de RUTH CARMINIA SAMANIEGO CORTES razón por la cual actualmente habría una carencia de objeto teniendo en cuenta que esa entidad no tuvo la oportunidad ni conocimiento para pronunciarse sobre las pretensiones.

Solicito declarar improcedente la acción constitucional presentada por la accionante, teniendo en cuenta que no han vulnerado derecho fundamental alguno de la señora Ruth Carminia Samaniego.

4.2. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Señalo que mediante oficio de fecha 23 de septiembre de 2021, visto en ítem 015 del expediente digital, fue remitida la petición de la accionante señora Ruth Carminia Samaniego a la Coordinación Grupo Respuesta Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin que dicha entidad la brinde las ayudas humanitarias por ser víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Indico que teniendo en cuenta que esa Procuraduría dio trámite a la petición de la accionante, lo cual le fue comunicado mediante correo electrónico conforme los soportes allegados al despacho, solicitando finalmente se declare la carencia actual de objeto por la existencia de un hecho superado

4.3. JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO REPUBLICA DE CANADA

Dentro del término de traslado no emitió pronunciamiento.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela, aspectos generales

Establece el artículo 86 de la Constitución de 1991 la acción de tutela, constituyéndolo como mecanismo preferente y sumario cuya finalidad es la protección de sus derechos fundamentales, que hayan sido conculcados por acción u omisión de las autoridades o de los particulares.

2. Problema Jurídico y tesis del despacho

Teniendo en cuenta los antecedentes fácticos expuestos en precedencia, los problemas jurídicos que debe dilucidar el despacho se concretan en establecer, sí:

- ¿Es procedente la acción de tutela como mecanismos idóneo para la protección de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado?
- ¿Se vulneró por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna e integridad personal al no haber recibido la accionante respuesta de fondo a la solicitud por ella impetrada el 29 de noviembre de 2019, dadas las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra?

Las tesis que sostendrá este despacho, se concretan en establecer que la acción de tutela se constituye en el mecanismo idóneo para proteger los derechos de la población desplazada, en virtud de la existencia de un estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004, que aún no se ha superado y, en virtud del cual se estableció la procedencia de este tipo de acciones cuando se encuentran afectados derechos de contenido fundamental de

este tipo de población víctima del conflicto.

En lo pertinente a la protección de los derechos invocados por la parte accionante, debe indicarse que los mismos serán objeto de amparo, en la medida en que, si bien es cierto, se encontraron acreditadas respuestas a la petición incoada por la accionante por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, también lo es que las mismas, no observan los requisitos previstos en las normas aplicables, por lo que este despacho considera que, no existe contestación de fondo a la petición, como se explicará más adelante.

3. De la procedencia de la acción de tutela para el amparo de los derechos de la población desplazada.

La Ley 387 de 1997, define al desplazado como "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".

En virtud del anterior concepto, los integrantes de la población desplazada son personas de especial protección constitucional, que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, al verse sometido a condiciones de vulnerabilidad, empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida y, por ende, respecto de sus derechos es la acción de tutela el mecanismo judicial idóneo y efectivo.

En la medida que "El desplazamiento forzado pone a sus víctimas en una situación de vulnerabilidad manifiesta, y desconoce de manera grave y sistemática sus derechos fundamentales. Por ello, [...] quienes hacen parte de la población desplazada son sujetos de especial protección constitucional. Esto implica para el Estado la obligación de brindarles una atención prioritaria, lo cual se traduce, entre otras cosas, en la adopción de medidas judiciales que frenen de manera inmediata la vulneración de sus derechos".¹

Ahora memórese que los desplazados por la violencia se encuentran inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada, el cual les genera su reconocimiento como integrantes de este grupo poblacional, sin que dicha base de datos, constituya respecto de quienes están allí inscritos la condición de desplazamiento sino que se constituye en un mero reconocimiento del mismo para que pueda ser beneficiario de los derechos esenciales que la ley le otorga por dicha calidad, lo que implica que "[...] Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado"².

En el sub — judice, es por tanto la acción de tutela el mecanismo eficaz para la garantía de los derechos de quien acude a esta sede judicial para la protección de sus derechos de petición y debido proceso, por cuanto, se parte de que se trata de una persona desplazada por la violencia. En este punto, imperioso es clarificar

¹ C. Const., T-177/10, L. Vargas.

² C. C., T-169/10. M. González

que si bien la accionante no anexó prueba del Registro Único de Víctimas debe indicarse que, en curso de la presente acción constitucional, la UARIV afirmó que la peticionaria se encuentra incluida en el registro mencionado, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

4. De los derechos de la víctima del conflicto armado interno y las acciones positivas del Estado en aras de la protección de los derechos de las víctimas a la indemnización administrativa.

Sea lo primero relevar el contenido de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras, a través de la cual, se concretaron las medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, entendidas como aquellas personas que sufrieron un daño como consecuencia de violaciones de derechos humanos, ocurridas con posterioridad al 10 de enero de 1985, en el marco del conflicto armado, incluyendo igualmente en dicho concepto a cónyuges, compañeros permanentes, parejas del mismo sexo y parientes dentro del primer grado de consanguinidad y primero civil cuando a éste se le hubiera dado muerte y/o está desaparecido.

En vía del reconocimiento de derechos a la población desplazada por el conflicto interno, se ha efectuado su reconocimiento como población de especial protección constitucional, respecto de quienes, se consagraron derechos fundamentales especiales derivados de su condición de vulnerabilidad.

En este contexto, la reparación integral como derecho esencial de la población víctima del conflicto, consiste en la retribución adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva recibida por el daño sufrido, materializada en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica³.

En punto de la indemnización por vía administrativa debe memorarse como punto de partida que fue creada mediante el Decreto 1290 de 2008 y modificada por el Decreto 4800 de 2011, el cual estableció que corresponde a la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas pronunciarse sobre las solicitudes de reparación administrativa, analizar y resolver las peticiones que le son elevadas, liquidar y pagar las indemnizaciones reconocidas y administrar los recursos con los cuales se cancelen estas, limitándose a establecer el monto de la indemnización, los criterios para distribuir y pagar la misma y, sin prever el término en el cual la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe resolver las peticiones que le son elevadas.

Ahora, sobre el procedimiento de solicitud, el artículo 151 de la norma citada indicó que las personas inscritas en el Registro único de la población desplazada podrá solicitarle a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que disponga para el efecto e indicó que desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activa el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos. Y resaltó tajantemente que “para el pago de la indemnización la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino

³ Norma en cita. Art. 25

a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz”⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia de unificación⁵ contempló los principios y derechos integrantes del derecho a la reparación en su componente de indemnización, tales como: (i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que ha sido objeto de violaciones de derechos humanos; (ii) El respeto a los estándares definidos por el derecho internacional relativos al alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios del derecho a la reparación; (iii) El derecho a obtener una reparación integral, que implica el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas.

En línea de la mentada indemnización debe resaltarse que se caracteriza por ser un proceso flexible y ágil, soportado en el contrato de transacción en el que las víctima acepta y manifiesta que el pago realizado por la Unidad incluye todas las sumas que el Estado debe reconocerle, esto es aras de evitar futuros procesos judiciales; por su parte, el monto de la indemnización se basa en un enfoque diferencial, con fundamento en criterios de naturaleza e impacto del hecho victimizante, daño causado y estado de vulnerabilidad, así:

“(i). Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será entregada al cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los hijos;

(ii). A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será distribuido entre los hijos y, el otro cincuenta por ciento (50%) entre los padres supervivientes;

(iii). A falta de hijos, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será pagado al o a la cónyuge o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los padres supervivientes;

(iv). En el evento en que falten los padres para los casos mencionados en los numerales 2 y 3 anteriores, el total del monto estimado de la indemnización será entregado al cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo o distribuido entre los hijos, según sea el caso;

(v). A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja el mismo sexo, hijos y padres, el total del monto estimado de la indemnización será entregado a los abuelos supervivientes.

(vi). A falta de todos los familiares mencionados en los numerales anteriores, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconocerá una indemnización simbólica y pública”⁶.

5. De la vulneración de los derechos como víctima de la señora RUTH CARMINIA SAMANIEGO y la protección efectiva del Estado.

En su escrito de tutela, la accionante solicitó la protección de sus derechos como víctima del desplazamiento forzado, específicamente el derecho a la salud, vida

⁴ D. 1290/11. Art. 151-2

⁵ C. Constitucional SU 254/13 L. Vargas

⁶ *Ibidem*.

digna y al debido proceso, al considerar que la entidad no ha dado respuesta oportuna a sus pedimentos.

Memórese el contenido del artículo 23 de la Carta Política y el deber que tienen los funcionarios públicos de dar respuesta a las peticiones que les presentan los ciudadanos, debiendo ser clara, concreta y en término. Señalándose que "[...] la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional"⁷.

Ahora frente a la población desplazada, este derecho adquiere relevancia mayor dada las condiciones de vulnerabilidad de quienes presentan dichas peticiones, debiendo los funcionarios una vez recibida la solicitud: "[...] 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico"⁸.

Por otra parte el art. 29 constitucional consagra: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

La Corte Constitucional definió el derecho fundamental al debido proceso administrativo como la "regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos. De la misma manera, este Tribunal determinó que el debido proceso se aplica durante toda la actuación administrativa e involucra los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación"⁹.

En el presente caso, la accionante allegó escrito presentado ante la Procuraduría General de la Nación mediante el cual señaló:

⁷ C. Const., T-172/13 J. Palacio

⁸ C. Const., T-196/13 M. González

⁹ Citada en sentencia T-347/18. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

HECHOS:

1. Soy víctima del conflicto hace ocho años, por lo cual me vi desplazada de Tumaco hacia la ciudad de Bogotá. Llegue a vivir a donde mis familiares, los cuales me han ayudado con los gastos económicos, he buscado trabajo pero no me ha sido posible encontrar algo estable hace más de tres años. Por lo tanto hace más de dos años entre en el proceso de realizar la petición de ayuda humanitaria pero al día de hoy no he obtenido una respuesta.
2. Solicito que hagan las verificaciones correspondientes para poder recibir la ayuda dado a que actualmente no cuento con recursos para pagar el arriendo, que de por sí lo debo hace 8 meses, me encuentro muy enferma y por lo tanto me ha quedado mucho más difícil encontrar un trabajo. Les pido me ayuden prontamente dado a que no tengo otros medios por los cuales solventarme.

RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA PETICIÓN

1. No tengo trabajo hace más de tres años.
2. Me encuentro muy enferma.

Del enunciado escrito, la Procuraduría General de la Nación dio contestación a la accionante vía correo electrónico y remitió copia a la UARIV por ser de su competencia.

Ahora bien, de la documental¹⁰ aportada por la accionante, se establece que el día 29 de noviembre de 2019, fue radicada solicitud de indemnización por parte de la accionante en la cual le indicaron: "Su solicitud de indemnización administrativa respecto al hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO ha sido recibida correctamente, la unidad para las Víctimas tendrá hasta 120 días hábiles para analizar la misma y notificarle una respuesta al respecto, es necesario que actualice sus datos de contacto y ubicación. (...)" (Sin negrita y subrayado en el original)

Frente a la petición de la accionante la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, se limitó a indicar que la accionante no interpuso derecho de petición ante esa entidad **OMITIENDO** pronunciamiento con respecto a la solicitud del 29 de noviembre de 2019.

En ese orden de ideas, considera el despacho que la UARIV no ha atendido de manera diligente las peticiones de la accionante, dado que claramente han transcurrido más de 120 días hábiles, para emitir pronunciamiento en lo que respecta a la solicitud de indemnización, es así, que encuentra el juzgado que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no ha observado el debido proceso que le asiste a la accionante, por lo que se accederá al amparo invocado.

Por lo anterior, se ordenará a la UARIV, en un término que no podrá exceder de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, dar respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud de indemnización administrativa de fecha 29 de noviembre de 2019, como quiera que han transcurrido más de 120 días, si emitir pronunciamiento al respecto.

Finalmente, como quiera que no se observa que las entidades vinculadas a la presente acción de tutela hayan vulnerado los derechos fundamentales de la parte solicitante, toda vez que no tienen incidencia directa en la pretensión que el invoca, se ordenará su desvinculación de esta súplica constitucional.

10 Fl. 13 Escrito Tutela

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Dieciocho de Familia del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho al debido proceso de la señora RUTH CARMINIA SAMANIEGO, conforme lo indicado en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Para lo anterior, se **ORDENA** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral a la Víctimas, en un término que no podrá exceder de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente proveído, dar respuesta de fondo, clara, concreta a la solicitud de indemnización administrativa de fecha 29 de noviembre de 2019 y notificar la misma a la señora RUTH CARMINIA SAMANIEGO.

TERCERO: DESVINCULAR a las vinculadas a esta acción, conforme lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: Comuníquese la presente decisión a los intervinientes por el medio más expedito, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: En caso de no ser impugnado, remítase las actuaciones a la Corte Constitucional para una eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

MÓNICA EDITH MELENJE TRUJILLO
JUEZ