

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE BELLO

27 de marzo de 2020

Proceso	Acción de Tutela
Accionante	Luz Elena Quiceno Machado
Accionado	Unidad Administrativa Especial de Atención Integral a las Víctimas.
Radicado	No. 05-088-31-05-001-2020-00119-00
Providencia	Sentencia No. 042 de 2020

I. OBJETO.

Decidir de fondo la presente Acción de Tutela, promovida por Luz Elena Quiceno Machado, identificada con la cédula de ciudadanía número 43.341.478, contra la Unidad Administrativa Especial De Atención Integral A Las Víctimas.

II. COMPETENCIA.

Este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela, teniendo en cuenta el domicilio del accionante y las reglas de reparto, correspondiendo a este Juzgado conocer de esta tutela, dada la naturaleza jurídica que ostenta la entidad accionada.¹

III. LA ACCIÓN DE TUTELA.

1. Hechos.

La señora Luz Elena Quiceno Machado, interpone Acción De Tutela indicando que el día 16 de enero de 2020 presentó un derecho de petición solicitando la indemnización administrativa y con fundamento en lo anterior solicita que se le pague dicha indemnización o las ayudas humanitarias.

2. Anexos.

- Copia de cédula de ciudadanía. Folio 05
- Copia de derecho de petición. Folio 06
- Copia de guía entrega por correo certificado, con sello de recibido del 09 de agosto de 2019. Folios 07.

IV. RESPUESTA A LA ACCIÓN, Folios 12 a 14.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral De Las Víctimas da respuesta a la tutela a través asesor (E) JUAN FELIPE ACOSTA PARRA, legitimado en la causa para responder la presente tutela, informando que para el caso concreto la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, aclara que el funcionario encargado de responder la petición elevada en sede tutela es ENRIQUE ARDILA FRANCO, en calidad de Director de Reparaciones de la entidad.

¹ Decreto 1382 de 2000, en armonía con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991

Sobre los hechos de la Acción de Tutela se señala que la señora Luz Elena Quiceno Machado radicó una petición, a la cual la Unidad De Víctimas procedió a dar respuesta mediante el radicado de salida N° 20207201306442 de 2020.

Que posteriormente, después de la presentación de la tutela, se procedió a darle alcance a la respuesta bajo el radicado 20207205662401 de 2020 y conforme a lo estipulado en la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, informando acerca de la documentación faltante para iniciar el trámite de la indemnización administrativa.

Por último, recalca que las comunicaciones referidas fueron notificadas a la dirección aportada por la actora.

Para el caso de la indemnización administrativa se informó que al examinar la solicitud de la tutelante, la accionada encontró necesario suspender los términos para adoptar una decisión hasta que se allegue la copia del documento de identificación de la Leidy Johana Quiceno Machado, quien es integrante del grupo familiar de la accionante.

Así mismo, la accionada advierte que la actora debe aportar el correspondiente registro civil de defunción, si alguno de sus familiares había fallecido. Aclarando que una vez tenga los documentos solicitados deberá comunicarse con la accionada a la línea gratuita nacional 018000-911119 desde cualquier celular y desde Bogotá al 4261111 para brindarle orientación de como allegar su documentación, subsanando la solicitud.

Con fundamento en lo anterior, la accionada considera que contestó de forma clara y de fondo a la solicitud realizada, dando respuesta a los derechos en los que fundamenta la acción, razón por la cual esgrime que se en el presente caso se presenta la figura del HECHO SUPERADO. En consecuencia, solicita que se nieguen las pretensiones invocadas en la Acción De Tutela porque la accionada ha realizado dentro del marco de su competencia todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales.

V. CONSIDERACIONES.

El artículo 86 de La Constitución Política, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, autoriza a toda persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Pero no solo el acto u omisión de la autoridad que cause un daño cierto y actual es susceptible de ataque mediante la acción de tutela. También aquellas actuaciones u omisiones que amenacen o pongan en peligro derechos fundamentales son objeto de la acción.

La acción de tutela constituye un instrumento excepcional, mas no adicional a los consagrados por la ley para solucionar las controversias o los conflictos que surjan en el desarrollo de la vida social, no tiene como finalidad obviar el trámite de los procedimientos administrativos o judiciales legalmente previstos para el logro del resultado que con los mismos se busca. Constituye un remedio de excepción, cuya utilización está reservada para aquellos casos en los cuales la carencia de otras vías legales aptas pudiera afectar derechos fundamentales.

1. Problema jurídico.

En el presente caso se trata de establecer si la accionada está violando los derechos fundamentales de la accionante y si este tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, en su condición de víctima de desplazamiento.

2. Jurisprudencia sobre la población desplazada.

Sobre este puntual y delicado tema que actualmente aflige el pueblo colombiano, ha sido reiterada la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en proteger los derechos fundamentales de los desplazados, quienes por su especial condición son destinatarios de una mayor protección y atención por parte del Estado, dada la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentran este tipo de ciudadanos colombianos.

No escapa al mero sentido común que todos los desplazados de nuestra patria están en posiciones de desigualdad y desventaja frente al resto de la población colombiana y es una obligación constitucional de los jueces de la república, desplegar todos los mecanismos necesarios tendientes a suplir las necesidades básicas de éstos, como lo son, entre otros, la "alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública".

Es pertinente en este caso citar algunos apartes de la Honorable Corte Constitucional, que hacen especial hincapié en la multiplicidad de derechos fundamentales que le son violados a la población desplazada ante el no suministro de las ayudas económicas a que tienen derecho por su condición de tales, la cual debe tener un carácter de urgente, preferente y prevalente, dado el estado de indefensión en que estas personas se encuentran. Derecho de prevalencia y urgencia que el Estado está en la obligación de garantizar en aras no solamente de atacar su vulneración, sino para impedir su deterioro y agravación. Así puntualizó la Corte Constitucional. Ver Sentencia 025 de 2004:

"DESPLAZADOS INTERNOS-Derecho a recibir en forma urgente un trato preferente

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. **Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el "punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno", y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara".** (El resaltado no corresponde al texto)

Es enfática la Corte al advertir el desconocimiento que hasta la fecha han observado las autoridades frente al reconocimiento de los derechos de estas personas, quienes de manera injusta e ilegal están siendo avocadas por parte de algunas autoridades a que interpongan acciones de tutela como prerequisite para conseguir los derechos a los cuales tienen como población desplazada. Derechos que no solamente son reconocidos por el legislador, sino que han sido motivo de protección por parte de la Honorable Corte Constitucional a través de diversos y uniformes fallos, sin que estos últimos, al ser proferidos por este Alto Tribunal, tengan la virtualidad compeler a dichas autoridades para que cumplan con su obligación legal y constitucional. Así se expresó el Alto Tribunal²:

“DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Ordenes proferidas por la Corte Constitucional para su protección

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Su vulneración ha persistido en el tiempo/**DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS**-Autoridades competentes no han adoptado los correctivos para su protección

El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección.”

Es el mismo legislador quien de manera contundente advierte sobre la vulneración de un sinnúmero de derechos fundamentales que suceden con ocasión del desplazamiento forzado de personas en nuestro país, tal y como se desprende del preciso contenido del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, al textualizar:

“Artículo 1º. Del desplazada Es desplazado 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.”. (Ver Sentencia 025 ya ciada)

La Corte Constitucional en la argumentación de la plurimentada sentencia de Tutela 025, afirma que la población desplazada de Colombia, dada su especial situación debe ser motivo de una protección que implique la denominada progresividad en los derechos sociales,

² Ver Sentencia de Tutela 025 de 2004

económicos y culturales, y no a la inversa, como actualmente sucede en el país, dadas las falencias institucionales y la actuación de las autoridades públicas, que no enrutan su actuar hacia un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de esta población, situación que a primera vista deja entrever que la progresividad de tales derechos ha cedido el paso ante la regresividad de los mismos, tornando más el caótico estado de inferioridad manifiesta en que se encuentran los desplazados. Dijo la Corte:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Retroceso en su protección

Por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos. Dicho retroceso es, prima facie, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde éste se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escaparon a la voluntad de los funcionarios responsables.”

Frente a las órdenes que se deban proferir dentro de las Acciones de Tutela, la Corte Constitucional dio en el fallo de Tutela 025 ya dicho, expresó:

“CORTE CONSTITUCIONAL-Ordenes complejas y simples en materia de desplazamiento

En el caso presente, la Sala dará dos tipos de órdenes. Unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional y dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada. **Las órdenes de carácter simple que también se dictarán en este proceso están dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la presente acción de tutela, y resultan compatibles con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.**

Frente al trámite que deben seguir las autoridades administrativas, cuando están de por medio peticiones sobre desplazamiento, ha dicho la Corte, en la Sentencia T-025 ya referida:

“Cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de

sus derechos, la autoridad competente procederá a: 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 se seguirá para 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.”

3. Derecho de petición

El derecho de petición se halla regulado como fundamental en el artículo 23 superior; y la jurisprudencia de la corte constitucional es suficientemente amplia y conocida sobre el punto.

Las autoridades administrativas están instituidas para prestar un servicio público, que le impone a quienes detentan un cargo público la obligatoriedad de responder en forma oportuna y efectiva las peticiones respetuosas que eleven los usuarios del servicio. Tales autoridades no pueden desconocer las peticiones que se le ponen de presente, ni dar respuestas evasivas, sino que deben cumplir con el mandato constitucional contenido en el citado canon 23, en armonía con los artículos 13 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

“Sin embargo, lo que sí determina la eficacia de este derecho y le da su razón de ser, es la posibilidad que tiene cualquier persona de obtener una respuesta real y concreta a su inquietud presentada. Por consiguiente, la respuesta que la Administración otorgue deberá ser de "fondo, clara precisa" y oportuna, haciendo que dicha contestación se convierta en un elemento esencial del derecho de petición, sin el cual este derecho no se realiza. Ni el silencio administrativo ni una respuesta vaga e imprecisa, pueden satisfacer el derecho de petición, ya que no definen ni material ni substancialmente la solicitud del ciudadano. La Corte ha sido enfática al resaltar que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición sino que la contestación de la administración debe contener la respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución. Adicionalmente, este derecho exige que la decisión de la autoridad, manifestada en los términos anteriores, sea comunicada al solicitante”³. (El subrayado no pertenece al texto original)

“Las respuestas de las autoridades a las peticiones respetuosas elevadas por las personas en interés privado o general no

³ Corte Const. Sent T-395/98. M. P. Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

² Corte Const. Sent. T-150/98. M. P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

solamente deben ser oportunas sino sustanciales, es decir, deben resolver, en la medida de la competencia del organismo o servidor público correspondiente, sobre el asunto planteado en la solicitud, si bien es claro que la resolución no tiene que ser favorable al solicitante. Si la administración requiere elementos de juicio para decidir acerca del objeto de una petición, el solicitante no le puede exigir una resolución inmediata, pues ésta se supedita a los resultados de las diligencias preliminares necesarias, desde luego siempre que éstas se lleven a cabo de manera **oportuna**, es decir dentro de los términos legales, y **eficiente**, atendiendo a los criterios de la economía procesal”⁴

4. Deberes mínimos de los administrados.

Si bien es cierto el Estado debe garantizar los derechos de los asociados cuando quiera que los mismos son amenazados o violentados, no es menos cierto que las personas afectadas deben cumplir unos mínimos deberes ante las autoridades públicas para tener acceso a los mismos. Dijo la Corte:⁵

“Los afectados deben asumir un mínimo de diligencia orientada a obtener la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Para ello deben hacer la correspondiente solicitud, poniendo de presente que subsisten las condiciones que dieron lugar al reconocimiento inicial. A partir de esa manifestación, corresponderá a Acción Social adelantar las correspondientes visitas. No se trata de una renovación automática, ni de duración indefinida. Es preciso acreditar la persistencia de las circunstancias, para lo cual se requiere el impulso del interesado y la labor de verificación que debe cumplir la entidad.”

5. Peticiones incompletas.

El artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, se refiere a las PETICIONES INCOMPLETAS Y EL DEISTIMIENTO TECITO, allí se dispone:

En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

6. Caso concreto.

⁴ Corte Const. Sent. No. T-453/95. M. P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

⁵ T-497 de 2010

Se declarará improcedente la Acción de Tutela, en los siguientes términos:

Si bien la actora solicita en la acción de tutela que se le concediera la indemnización administrativa o se le reactivara la ayuda humanitaria, es preciso señalar que el derecho petición que obra a folio 06 del expediente, sólo se refiere a la indemnización administrativa y por ello se limitó el problema jurídico a verificar si la entidad accionada dio respuesta sobre este último asunto.

Ahora bien, la accionante suscribe un formato de tutela, añadiendo extractos jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Aunque, no da mayor detalle de su situación actual, ni acredita la fecha de la presentación de tal solicitud, puesto que simplemente reposa como prueba una guía de correo de la empresa Servientrega, recibida en la Unidad de Víctimas el pasado 25 de enero de 2020, registrando como remitente la Corporación Ambiental y Social Construyendo Paz, sin que se pueda evidenciar o constatar que sea la accionante la remitente del correo (folio 07).

Igualmente, se puede observar que la entidad manifestó que recibió una petición, pero no indicó la fecha y tampoco refirió específicamente el momento en el cual la accionante fue notificada de que su solicitud se encontraba incompleta.

En consecuencia, considera este despacho que en el presente caso no se reúnen los requisitos para la procedencia del amparo constitucional, pues no es posible constatar la fecha en la que se elevó el derecho de petición, ni el momento para el cual se dio respuesta a la accionante en su dirección de notificaciones. De lo que sí hay certeza, es que la solicitud de la actora se encuentra incompleta, porque de conformidad con la comunicación radicada 20207201306441 del 27 de enero de 2020, le hace falta la copia legible y clara del documento de identidad de Leidy Johana Machado, quien es integrante de su grupo familiar.

Así mismo se encuentra que la accionada determinó que era necesario suspender los términos para adoptar una decisión hasta que se allegue la copia del documento de identificación de la Leidy Johana Quiceno Machado. Decisión que según observa este despacho se encuentra conforme a lo dispuesto en la constitución y la Ley.

Por ello, como no se evidencia que se estén amenazando o violando los derechos de la tutelante y se encuentra pendiente el recaudo de cierta documentación, habrá de NEGARSE el amparo constitucional deprecado.

Por ello, se ordena declarar improcedente la tutela, en razón de que el perjuicio sufrido ya ha sido superado, y mal haría el Juez de tutela al exigir a la entidad accionada, el cumplimiento de una orden que ya carece de objeto, pues el mismo ha desaparecido. No se puede olvidar que el fin primordial de la acción es proteger de manera inmediata los derechos fundamentales, para evitar o conjurar un daño y no para la protección posterior de un hecho superado, tal como lo sostiene la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

En consecuencia, debe declararse improcedente la acción instaurada por desaparición del objeto de amparo.

7. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Laboral del Circuito de Bello, Antioquia, administrando Justicia en nombre de la República y, por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR que la vulneración del Derecho a de petición invocado por la señora **Luz Elena Quiceno Machado**, identificada con la cédula de ciudadanía número **43.341.478** ha cesado frente al actuar de la **Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas**, porque se le dio respuesta de fondo al derecho de petición presentado, lo cual no permite amparar el derecho vulnerado por considerarse un **Hecho Superado**.

SEGUNDO. NOTIFICAR por el medio más expedito.

TERCERO. REMITIR si esta decisión no fuere impugnada, envíese la presente Acción de Tutela a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.⁶



JOHN JAIRO BEDOYA LOPERA
JUEZ

⁶ Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991