

Sentencia T-293/15

LEGITIMACION PARA ACTUAR COMO AGENTE OFICIOSO O REPRESENTANTE-Reiteración de jurisprudencia

La Corte ha establecido que para que el agente oficioso esté legitimado para actuar, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) la manifestación donde sostiene que actúa en dicha calidad y (ii) la circunstancia real de que, en efecto, el titular del derecho no se encuentra en condiciones físicas o mentales para interponer la acción, ya sea dicho expresamente en el escrito de tutela o se infiera de su contenido.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA DE SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Procedencia excepcional

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Procedencia excepcional de la tutela para sujetos cobijados por una protección constitucional reforzada

Esta Corte ha señalado que existen unos sujetos de especial protección constitucional quienes tienen derecho a una protección adicional por parte del Estado por ejemplo adultos mayores, personas en situación de desplazamiento y madres cabeza de familia.

MADRE CABEZA DE FAMILIA-Criterios para determinar tal condición

Esta Corporación dispuso que la condición de madre cabeza de familia se expresa a través de la responsabilidad que reposa sobre una mujer que debe velar por personas en condición de vulnerabilidad en razón de su edad y condiciones físicas o mentales y que el sustento de esas personas depende exclusivamente de ella.

Existen víctimas del conflicto armado que por sus situaciones particulares están expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad que las demás personas que han sufrido a causa de la guerra. Esa condición los hace merecedores de una intervención más fuerte por parte del Estado, en comparación con personas que no atraviesan esas circunstancias. Por lo tanto,

para la Sala resulta evidente que las diferentes entidades del Estado deben implementar todos los recursos disponibles y hacer todo lo que tengan a su alcance para ayudar a estas personas a superar ese estado de debilidad manifiesta que atraviesan.

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Relación

El derecho de petición y el derecho a la información son instituciones que han sido ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia y que buscan darle transparencia a los procesos estatales ante los ojos de la ciudadanía. No obstante esas prerrogativas de las personas no conllevan una obligación de conceder las pretensiones de quienes solicitan a las instituciones públicas que actúen de cierta manera. Es decir, los derechos de petición y de información no son absolutos, y los límites están trazados por la intimidad y la capacidad funcional del Estado.

INDEMNIZACION POR VIA ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO- Constituye tan solo un componente de la reparación integral para las víctimas

Para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado y para otros hechos. En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI.

PLAN DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS

Por medio de ese mecanismo se pretende racionalizar la entrega de las indemnizaciones por vía administrativa y de hacerles un mayor seguimiento a las víctimas que reciben este tipo de pagos.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE ADULTOS MAYORES VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la UARIV, realizar a los accionantes la entrevista inicial del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas y desarrollar el trámite del PAARI

Referencia: Expedientes T-4.595.877 y T-4.708.707, acumulados.

Acciones de tutela instauradas por Martha Lilia Tique García –como agente oficiosa de Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar– contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– (T-4595877); y Mariela Oñate Rodríguez y otros, por intermedio de apoderado, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– y la UARIV (T-4708707).

Procedencia: Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá y Sección Cuarta del Consejo de Estado, respectivamente.

Asunto: Indemnización por vía administrativa a víctimas del conflicto armado, Plan de atención, asistencia y reparación integral (PAARI) y priorización de sujetos de especial protección constitucional.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, y los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia proferida el 4 de septiembre de 2014 por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por Martha Lilia Tique García –como agente oficiosa de Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar– contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– (T-4595877), y la sentencia proferida el 6 de noviembre de 2014 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela promovida por Mariela Oñate Rodríguez y otros, por intermedio de apoderado[1], contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– y la UARIV (T-4708707).

Los asuntos llegaron a la Corte Constitucional por remisión de las Secretarías de dichas

corporaciones, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 (inciso 2º) de la Constitución y 31 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 27 de enero de 2015, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional los escogió para su revisión y, por tratarse de la misma materia, decidió acumularlos para que sean resueltos en una sola sentencia.

I. ANTECEDENTES

Los peticionarios de los procesos de la referencia interpusieron acciones de tutela contra la UARIV y el DPS al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la reparación integral, al mínimo vital, y al debido proceso, ya que, en su opinión, las entidades no contestaron de fondo los derechos de petición interpuestos para obtener la indemnización administrativa, a la que consideran tener derecho.

A. Hechos y pretensiones

Expediente T-4595877

2. La señora Paulina Tique de Tovar está inscrita en el Registro Único de Víctimas –RUV– desde el 14 de marzo de 2013, por medio de la resolución No. 2013-113783, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y el homicidio de su hijo Raúl Iván Gutiérrez Tique[3].

3. El señor Camilo Tique está inscrito en el RUV desde el 25 de septiembre de 2013 por medio de la resolución No. 2013-268989 por el hecho victimizante de homicidio de su hijo Elid Tique Velásquez[4] y desde el 14 de diciembre de 2009 por desplazamiento forzado[5].

4. La agente oficiosa señala que los accionantes tienen un puntaje de 36.52 en la encuesta del SISBEN[6].

5. El 27 de febrero de 2014, los accionantes, en ejercicio de su derecho de petición, presentaron un documento ante la UARIV por medio del cual solicitaban la priorización en el pago de la indemnización administrativa, dado que el numeral 8º del artículo 3º de la Resolución 0223 de la UARIV, del 8 de abril de 2013, establece que serán sujetos de prioridad las personas mayores de 60 años con un puntaje en el SISBEN inferior a 63.

6. Dicha comunicación fue respondida por la UARIV el 25 y 26 de marzo de 2014. En ellos la entidad le indicó a los accionantes que debían realizar el Plan de atención, asistencia y reparación integral –PAARI–, para lo cual contaban con un lapso de 10 años[7].

7. La agente oficiosa considera que, si bien la entidad respondió la solicitud enviada, esta no es una respuesta de fondo a las peticiones interpuestas por ellos.

8. Por lo tanto, los accionantes solicitan que se protejan sus derechos fundamentales y que se le ordene a la UARIV pagar prioritariamente la indemnización administrativa a la que consideran tener derecho.

Expediente T-4708707

1. Jairo de Jesús Cuesta Novoa, actúa como apoderado de 19 víctimas del conflicto armado, a saber:

Nombre

Fecha de inscripción en el RUV

1

Mariela Oñate Rodríguez

8 de julio de 2013

2

José Antonio Barrera Penagos

26 de noviembre de 2011

3

María Alejandrina Velásquez Castañeda

5 de octubre de 2001

4

Sonia Amparo Escobar Yaver

25 de junio de 2014

5

Martha Emilia García Esquivel

19 de agosto de 2004

6

4 de mayo de 2007

7

Berenice Machao Bastidas

20 de mayo de 2002

8

Luz Estela Zabala

2 de junio de 2003

9

Rosa María Cucaite Ramírez

12 de febrero de 2002

10

Norma Esperanza González Montoya

16 de julio de 2013

11

Artemio Murillo

21 de mayo 2004

12

Nidia Cacaís Tique

17 de diciembre de 2004

13

Cristina Andrade González

4 de noviembre de 2005

14

Israel Amado

28 de julio de 2009

15

José Eusebio Romero Torres

26 de marzo de 2004

16

7 de junio de 2011

17

Roque Merchán Cristancho

8 de agosto de 2001

18

Luz Yaned Santa Malambo

15 de septiembre de 2003

19

María Elena Cancelada González

2 de octubre de 2012

El apoderado de los accionantes indica que todos son víctimas del conflicto armado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, debidamente registrados en el RUV.

2. Cada uno de los accionantes ejerció su derecho fundamental de petición, y presentó un documento a la UARIV en donde solicitaba que se le garantizara el derecho a la indemnización administrativa.

3. El apoderado de los accionantes indica que la UARIV no contestó de fondo las peticiones incoadas y lo hizo a través de minutas, sin dar solución a las problemáticas individuales de cada una de las víctimas. Además indica que en ninguna de las respuestas se observa un enfoque diferencial ni la aplicación de un criterio de priorización.

4. El apoderado argumenta que la UARIV le indica a los demandantes que deben iniciar la construcción del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral -PAARI - dado que sólo se les reconocerá el pago una vez finalizado este procedimiento. Por lo tanto, en el sentir de los accionantes, esto constituye un nuevo condicionamiento para el cumplimiento de la ley y la entrega de la indemnización administrativa.

5. Asimismo, el apoderado de los peticionarios argumenta que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, tiene como objetivo garantizar la ejecución de políticas públicas para la reparación a las víctimas del conflicto armado. Según la Ley

1448 de 2011, el DPS debe realizar estas tareas a través de sus entidades adscritas, como la UARIV. Por lo tanto, en el sentir de los accionantes, el DPS ha faltado a sus obligaciones y es responsable por el incumplimiento de la UARIV. Además, consideran que todo lo anterior constituye una vulneración a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a los Decretos 4800, 4155 y 4157 de 2011, al igual que a lo señalado por la sentencia SU-254 de 2013[8].

6. Por lo expuesto, los accionantes solicitan que se protejan sus derechos fundamentales y que se le ordene a las entidades demandadas:

i) iniciar la construcción de un programa de atención y seguimiento prioritario de la indemnización administrativa a los accionantes teniendo en cuenta que: a) se utilice un enfoque diferencial; b) el programa se constituya conforme al documento CONPES No. 3726 del 30 de mayo de 2012, o el que lo haya sustituido o modificado; c) se haga público el número de indemnizaciones administrativas que serán entregadas en el año; d) que se establezca un plazo razonable para el trámite y pago de las indemnizaciones administrativas; y e) se incluya un diseño operativo de cómo se concretarán los pagos definidos para el presente año;

II. ACTUACIONES PROCESALES

Expediente T-4595877

El 21 de julio de 2014, por medio de Auto[9], el Juzgado 25 Civil del Circuito de Bogotá admitió la solicitud interpuesta y ordenó notificar a la UARIV, para que ejerciera su derecho de defensa.

A. Respuesta de las partes demandadas

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Mediante escrito del 12 de agosto de 2014[10], la representante judicial de la entidad solicitó al juez de instancia declarar improcedente la acción interpuesta por Martha Lilia Tique García en calidad de agente oficiosa de Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar, pues consideró que la UARIV no vulneró ningún derecho fundamental. De esta manera, la entidad accionada señaló que la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho de petición obliga a las autoridades a dar una respuesta clara y de fondo, sin que esto implique acceder a la

solicitud interpuesta por los ciudadanos.

De conformidad a lo anterior, la parte demandada sostiene que no existe ninguna vulneración a los derechos de los accionantes y las razones para no dar una fecha cierta de pago son:

- 1) Que se debe determinar el grado de vulnerabilidad del accionante a través del PAARI, por lo que debe cumplir con los requisitos establecidos.
- 2) De entregarse una fecha cierta de pago sin cumplir con los requisitos establecidos, se vulneraría el derecho de igualdad de otras víctimas.
- 3) De entregarse una fecha cierta de pago se haría una apropiación indebida de recursos del erario público y esto iría en contra del principio de anualidad presupuestal.

B. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 1 de agosto de 2014[11], el Juzgado 25 Civil del Circuito de Bogotá, negó la solicitud de protección constitucional al considerar que este mecanismo está diseñado para proteger derechos fundamentales y no patrimoniales. Consideró que lo que se busca es satisfacer las necesidades económicas de los accionantes, por lo que no se evidencia la vulneración de ningún derecho fundamental.

Impugnación

En escrito presentado el 20 de agosto de 2014[12], la agente oficiosa de Camilo Tique y Paulina Tique de Tovar, impugnó la sentencia de primera instancia. La impugnante señala que la UARIV ha desconocido la Resolución 223 de 2013 en donde se indica que las personas mayores de 60 años, con un puntaje en el SISBEN inferior a 63, tienen derecho a recibir de manera prioritaria la indemnización por vía administrativa.

Asimismo, indica que el derecho de petición de los accionantes fue vulnerado ya que la entidad no dio una respuesta de fondo a las peticiones presentadas. Igualmente, sostiene que el juez de primera instancia ignoró el hecho de que los accionantes son personas

mayores que están excluidos del mercado laboral y no reciben pensión. Así las cosas, la impugnante considera que sus hermanos son sujetos de especial protección constitucional, por lo que el juez de tutela debe proteger sus derechos fundamentales de petición, igualdad, debido proceso administrativo y mínimo vital.

Por lo tanto, los accionantes solicitan que se revoque la sentencia de primera instancia y se conceda la acción de tutela.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 4 de septiembre de 2014[13], la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión proferida por el Juzgado 25 Civil del Circuito de esa misma ciudad. El Ad quem consideró que las personas que solicitan la indemnización administrativa deben cumplir con los requisitos establecidos en la normativa, por lo que la entidad accionada no puede ignorarlos. Asimismo, expresó que la respuesta otorgada por la UARIV responde de manera objetiva a las solicitudes interpuestas.

Expediente T-4708707

Por medio de Auto del 27 de junio de 2014[14], la Sección Segunda, Sub-Sección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la solicitud interpuesta por los accionantes y ordenó notificar a la UARIV y al DPS para que ejercieran su derecho de defensa.

A. Respuesta de las partes demandadas

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Mediante escrito del 3 de julio de 2014[15], la Jefa de la Oficina Asesora Jurídica del DPS solicitó que se desvinculara a la entidad del proceso y que se le ordenara a la UARIV dar respuesta de fondo a las solicitudes de los accionantes.

El DPS consideró que no tiene competencia para responder a las solicitudes de los accionantes ya que, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, esa función recae exclusivamente en la UARIV. Lo anterior es consecuencia de la transformación institucional sufrida como consecuencia de esta norma, la cual según su artículo 170 tiene como objetivo evitar la

duplicidad de funciones entre las entidades. Por lo tanto, la entidad argumenta que por esa misma falta de competencia, el DPS no está legitimado por pasiva dentro del proceso de tutela.

B. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 14 de julio de 2014[16], la Sección Segunda, Sub-Sección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió la solicitud de amparo de los derechos invocados por los accionantes y ordenó a la UARIV resolver de fondo las peticiones de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa. Igualmente, declaró la falta de legitimidad por pasiva del DPS al considerar que el artículo 146 del Decreto 4800 de 2011 le asignó la competencia de pago de la indemnización por vía administrativa única y exclusivamente a la UARIV.

Impugnación

Por medio de escrito presentado el 23 de julio de 2014[17], el apoderado de los accionantes apeló la sentencia de primera instancia. Señala que el DPS tiene un deber legal enmarcado en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto que debe “fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas” del conflicto armado. Igualmente argumenta que el artículo 2º del Decreto 4155 de 2011 dispone que el DPS deberá “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar” las políticas públicas para la atención y reparación de víctimas de la violencia.

Por lo tanto, los accionantes consideran que el DPS ha incumplido con sus obligaciones y en consecuencia debe resarcir los perjuicios sufridos por la trasgresión de sus derechos fundamentales. Asimismo, consideran que la entidad debe asumir “un rol protagónico en el más alto nivel gubernamental, en el cumplimiento de sus funciones generales, so pena de generar por no acción una conducta vulneradora de derechos fundamentales”[18].

Por lo tanto, los demandantes reiteran sus pretensiones iniciales, además piden que se complemente la sentencia de primera instancia para que sean tutelados de manera integral sus derechos fundamentales.

En decisión del 6 de noviembre de 2014[19], la Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó la sentencia apelada. El Ad quem consideró que las entidades accionadas no vulneraron los derechos fundamentales de los actores, pues a todos se les brindó respuesta a su solicitud. Asimismo, el Consejo de Estado sostuvo que en virtud del derecho de petición las entidades están obligadas a responder las solicitudes presentadas ante ellos por ciudadanos de una manera clara, completa y objetiva; no obstante, eso no conlleva el deber de conceder las pretensiones contenidas en esas solicitudes.

C. Actuaciones en sede de revisión

El 27 de abril de 2015, la Magistrada Ponente expidió un auto en el que ofició a las partes demandantes, a la UARIV y al DPS para que informaran sobre el estado del procedimiento de indemnización administrativa de cada una de las víctimas involucradas en el proceso de revisión de la acción de tutela ante la Corte Constitucional. Igualmente, se le ordenó a las entidades demandadas que suministraran información detallada acerca del PAARI y el proceso que este conlleva en cuanto a la entrega de la indemnización a las víctimas del conflicto armado.

Respuestas del abogado Jairo Cuesta Nova, apoderado de los accionantes del proceso número T-4708707

En escrito recibido el 29 de abril de 2015[20], el apoderado solicitó a esta Corporación que proteja los derechos de sus representados. En ese sentido, destacó que los jueces de instancia no realizaron un estudio armónico de las pretensiones de los demandantes. De igual forma, el abogado solicitó la incorporación al proceso de revisión de personas cuyas acciones de tutela no fueron seleccionadas en 2014 y 2015 y cuyos plazos para presentar insistencia ya habían vencido. Finalmente, el señor Cuesta Nova solicitó que el estudio de revisión se hiciera bajo la denominación de sentencia unificadora.

El 13 de mayo fue recibido otro escrito del abogado Cuesta, en el que insiste en las dificultades procedimentales que la UARIV genera para que las víctimas puedan acceder a las indemnizaciones a las que tienen derecho. Por ejemplo, relata que el Decreto 1377 de 2014 establece que, para que las víctimas de desplazamiento forzado puedan solicitar su priorización deben estar, entre otros, en proceso de retorno o reubicación. Sin embargo, señala que la UARIV no respondió peticiones de retorno o reubicación desde noviembre de

2014 hasta mayo de 2015, tampoco realizó el PAARI y sólo reanudó estos trámites a principio de mayo del presente año. Según le relató uno de sus poderdantes, la entrevista duró 2 horas.

La falta de atención de la UARIV durante varios meses hizo imposible para las víctimas cumplir con los requisitos establecidos en la normativa, además del requerimiento ya mencionado, tampoco podían estar inscritos en el PAARI, pues no había atención por la UARIV para esos efectos, y mucho menos podrían tener el PAARI actualizado con vigencia no mayor a un año, como lo exige el Decreto 1377. Si la atención para formular el PAARI estuvo suspendida por 6 meses, sin previo aviso y sin fecha cierta de reapertura, tal requisito no podría ser exigible a las víctimas, quienes debían acercarse a uno de los 6 centros Dignificar de la ciudad para preguntar cuándo volverían a ser atendidos.

Los hechos relatados llevan al representante a concluir que el PAARI no tiene un impacto real dentro del Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación (MAARIV). Para sustentar sus afirmaciones, trae a colación los relatos de dos de sus representantes, uno de ellos de 73 años de edad, a quienes se les informó que sin agotar la etapa de ayuda humanitaria, que ellos ya habían comenzado al conseguir un turno, no podrían aspirar, a la indemnización. Para el abogado las cargas para las víctimas de desplazamiento forzado resultan mucho más gravosas que para las demás víctimas, lo cual, a su juicio, no sólo es desproporcionado y desigual sino absurdo.

Por otra parte, el representante anexa nuevos datos sobre sus poderdantes, que serán incluidos posteriormente en la caracterización de los actores que hará la Sala para abordar el estudio del caso concreto.

Respuesta de Martha Lilia Tique García, agente oficiosa de Camilo Tique Paulina Tique de Tovar, demandantes dentro del expediente T-4595877

Por medio de escrito recibido el 13 de mayo de 2015, la señora Tique García afirma que sus hermanos han completado todas las etapas del PAARI, pues exigirles más desplazamientos para hablar con otros funcionarios va más allá de sus posibilidades debido a su edad –el señor Tique cuenta con 83 años y la señora Tique con 76 años- y a su situación familiar: el señor Tique, al parecer se dedica a vender dulces y la señora Tique debe cuidar a su marido quien tiene 90 años.[21]

Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

La jefa de la Oficina Asesora Jurídica del DPS, por medio de dos escritos recibidos el 6 de mayo de 2015[22], solicitó que se desvinculara a la entidad del actual proceso de tutela. Señaló que el DPS carece de legitimación en la causa por pasiva dado que a partir del primero de enero de 2012, la UARIV asumió la competencia de todos los procesos de indemnización por vía administrativa, al igual que de todos los procesos judiciales que se interpongan contra esa unidad y que traten sobre sus competencias.

Adicionalmente, la representante del DPS indicó que la UARIV es la entidad que tiene la competencia única y exclusiva sobre los temas de reparación por vía administrativa. De igual forma sostuvo que el organismo que representa no es el superior jerárquico de la UARIV.

En ese sentido, argumenta que el DPS no ha incurrido en la vulneración de derecho alguno y la UARIV es quien está obligada a responder las diferentes acciones de tutela que se han presentado en su contra.

Respuesta de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas

El representante judicial de la entidad respondió el día 15 de mayo[23] a las preguntas planteadas por el auto proferido por la Magistrada sustanciadora. En primera instancia, explicó el concepto y funcionamiento del PAARI. En particular vale la pena destacar que el plan tiene su fundamento jurídico en el Decreto 1377 de 2014, y que pretende reglamentar la ruta y orden de acceso a las medidas de reparación individual para las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente la reparación por vía administrativa.

El apoderado aclara que el PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación, sin embargo, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el agendamiento de la asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse la reparación, cuando culmina la

etapa del PAARI.

El funcionario relata las etapas en otros hechos victimizantes, que son más simples que las diseñadas para desplazamiento forzado.

Con respecto al plazo máximo para completar el proceso, la respuesta no aporta información certera, sólo afirma que depende del cumplimiento de los requisitos de priorización (Decreto 1377 de 2013 y Resolución 090 de 2015) y de la disponibilidad presupuestal, ya que anualmente solo hay capacidad presupuestal para indemnizar a 100.203 víctimas. La entidad tampoco cuenta con información sobre el tiempo promedio de duración del PAARI en casos en los que ya se ha logrado la indemnización. En cuanto a los criterios para establecer el tiempo que tarda en completarse el PAARI, la respuesta de la entidad nuevamente remite a las normas pero no precisa tiempos exactos. Sin embargo aclara que, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, el momento de asistencia sólo requiere la petición de la víctima y deberán aplicarse los Decretos 1377 de 2013 y 2569 de 2014. Además la Resolución 0223 del 8 de abril de 2013 precisó un orden de priorización para hacer realidad acciones afirmativas en casos que no se refirieran a desplazamiento forzado. Luego fue expedida la Resolución 01006 del 20 de septiembre de 2013 para dar cumplimiento a la sentencia SU-254 de 2013 sobre desplazamiento forzado. Por su parte, el artículo 7º del Decreto 1377 de 2014 dictó varios criterios de priorización en la entrega de la indemnización administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. Estos criterios fueron actualizados por la Resolución 00090 del 17 de febrero de 2015, pese a que los criterios de priorización para las víctimas de desplazamiento forzado siguen siendo los establecidos en el Decreto 1377 de 2014. En cualquier caso la Unidad siempre priorizará a personas mayores, en situación de discapacidad y mujeres gestantes.

Frente a la pregunta sobre la elaboración del presupuesto anual para la entrega de indemnizaciones por vía administrativa a víctimas del conflicto armado, la UARIV resalta que, desde la expedición del Decreto 1377 de 2014 “se reglamenta la obligatoriedad de la indemnización a desplazamiento forzado, sin embargo no se han realizado adiciones presupuestales por lo que actualmente se invierten los recursos en las indemnizaciones a todos los hechos indemnizables incluyendo el desplazamiento forzado” [24]

La entidad también explicó varios aspectos presupuestales: las entidades que intervienen

en la elaboración del presupuesto anual para la entrega de indemnizaciones administrativas, cómo se elabora, cuál ha sido el monto aprobado en 2012, 2013 y 2014, cuál es el de 2015 y cuántas indemnizaciones se han entregado en los 3 años anteriores. En este punto la UARIV informó que en 2012 se ordenaron 157.015 giros, en 2013 fueron 96.851 y en 2014 se dieron 90.457.

Sobre la situación particular de cada uno de los demandantes en los expedientes en referencia, la UARIV aportó información detallada que será expuesta por la Sala en la caracterización de cada situación al momento de resolver los casos concretos. Entre otros, la entidad afirma que sólo uno de los actores ha iniciado el PAARI -se encuentra en etapa de asistencia- y sólo uno de las víctimas ha sido indemnizada por un homicidio, aunque todos los actores son víctimas de desplazamiento forzado. Al respecto dijo:

“En este orden de ideas, como quiera que el tratamiento para priorizar la indemnización del desplazamiento forzado es distinto al de los otros hechos diferentes a desplazamiento, procederemos a explicar lo que se hará con todas las víctimas referenciadas en el auto y que se encuentran incluidas por desplazamiento:

2. Se realizará la medición de la Subsistencia Mínima y según el resultado se dará cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1377 de 2014, esto es, sólo se indemnizarán los hogares que en la medición arrojen el goce al derecho a la Subsistencia Mínima o arrojen carencia extrema en este derecho, según está en el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014.

3. A partir del resultado de la medición y del cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1377 de 2014 se agendará cita para el PAARI de reparación y para la documentación del núcleo familiar susceptible de indemnizar.

4. Posteriormente se procederá a indemnizar, previa disponibilidad presupuestal.

Con respecto a las víctimas incluidas por hechos como homicidio y desaparición forzada se realizará lo siguiente:

1. Un agendamiento para que se haga la verificación de los criterios de priorización de la Resolución 090 de 2015.

2. De cumplirse o encontrarse la persona en alguno de estos criterios, se procederá a la

realización de la identificación de los destinatarios de la indemnización de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Decreto 4800 de 2011.

3. Una vez se culmine esta etapa se realizará un nuevo agendamiento para que se realice el PAARI en sus dos momentos de asistencia y reparación a quienes son destinatarios de la indemnización.

4. Posteriormente se procederá a indemnizar, previa disponibilidad presupuestal.

Es importante resaltar que una vez culmine la formulación del PAARI del Señor CAMILO TIQUE y de la Señora PAULINA TIQUE DE TOVAR será priorizado el trámite para la asignación de la medida de indemnización administrativa en razón al cumplimiento del criterio de priorización establecido en el numeral 7 del artículo 4 de la resolución 090 de 2015

“...RESOLUCIÓN 090 DE 2015. ARTÍCULO 4. NUMERAL 7. VÍCTIMAS DE HECHOS DISTINTOS AL DESPLAZAMIENTO FORZADO, SUSCEPTIBLES DE SER INDEMNIZADAS, EMPEZANDO CON LAS PERSONAS MAYORES DE SETENTA (70) AÑOS...”

Para el caso del señor CARLOS AUGUSTO FLÓREZ RENDÓN, que es la única víctima que hasta el momento cuenta con el PAARI en el momento de asistencia el cual se realizó día el 6 de mayo del año 2015, de acuerdo con el procedimiento establecido el paso siguiente es la medición de la subsistencia mínima y de acuerdo con el resultado se definirá si es posible priorizarle o no la indemnización.”[25]

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar en Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de las acciones de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

2. La Sala estudia los casos de 21 víctimas de la violencia, quienes presentaron solicitudes a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de reconocimiento de la

indemnización por vía administrativa, algunos con base en criterios de priorización. Los accionantes alegan que la entidad no respondió de fondo sus peticiones, y por lo tanto solicitan la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la reparación integral, al mínimo vital, y al debido proceso. No obstante, la UARIV alega que todas las personas que deseen acceder a esta indemnización deben cumplir con los requisitos establecidos en la normativa vigente y realizar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. Por otra parte, el DPS alega que no es competente para conocer de los procesos de indemnización por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, de manera preliminar, la Sala debe determinar si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social está legitimado para ser demandado en este proceso, para luego resolver el problema jurídico de fondo: ¿Es violatorio de los derechos fundamentales de petición, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la reparación integral, al mínimo vital, y al debido proceso exigir a víctimas de desplazamiento forzado, algunas en condiciones de extrema vulnerabilidad, cumplir con el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral para obtener la indemnización administrativa?

Para resolver el problema jurídico, la Sala estudiará los siguientes temas: i) los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela; ii) la protección por vía de acción de tutela de personas en situación de desplazamiento y que son sujetos de especial protección constitucional por otras razones; iii) la garantía del derecho de petición por vía de acción de tutela; iv) el mayor grado de vulnerabilidad que sufren algunas víctimas del conflicto armado; v) la normatividad concerniente a la indemnización por vía administrativa para víctimas del conflicto armado y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas; y finalmente se abordará vi) el estudio de los casos concretos.

Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

3. En relación con los elementos que se deben tener para que una tutela sea procedente, esta Corporación ha sido persistente y uniforme en su jurisprudencia. Por lo tanto no hay mayor debate en tanto a lo que una acción de tutela debe reunir para que pueda ser estudiada por el juez constitucional. Al respecto la sentencia T-899 de 2014 señaló que:

“El inciso primero del artículo 86 Constitucional consagra el derecho que tiene toda persona

de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados, mediante un procedimiento preferente y sumario. Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, podrá ejercer la acción de tutela por sí mismo, o a través de representante.”

En este apartado la Sala se referirá, en particular, a los requisitos relacionados con la legitimación por activa y por pasiva, pues dos de los actores cuentan con una agente oficiosa y el DPS afirma que debe ser desvinculado de este proceso por su falta de legitimación en el asunto.

4. Como lo dijo la sentencia T-968 de 2014[26] el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la acción de tutela por sí misma, por representante o, como en el caso del expediente T-4595877, a través de un agente oficioso. Esta opción procede cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

La jurisprudencia de la Corte[27] ha sostenido que la actuación de un agente oficioso es legítima debido a que responde a tres principios de relevancia constitucional: (i) la efectividad de los principios y derechos fundamentales;[28] (ii) la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal[29]; y (iii) el principio de solidaridad.[30]

Igualmente, la Corte ha establecido que para que el agente oficioso esté legitimado para actuar, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) la manifestación donde sostiene que actúa en dicha calidad y (ii) la circunstancia real de que, en efecto, el titular del derecho no se encuentra en condiciones físicas o mentales para interponer la acción, ya sea dicho expresamente en el escrito de tutela o se infiera de su contenido.[31]

En el caso bajo estudio se cumplen los requisitos anteriormente referidos teniendo en cuenta que: (i) Martha Lilia Tique García manifestó en el escrito de tutela que actuaba en calidad de agente oficiosa de sus hermanos y (ii) el contenido de la acción tutela evidencia que los señores Paulina y Camilo Tique no están en condiciones de ejercitar por sí mismos la presente acción. En efecto la señora Tique tiene 76 años y debe atender a su esposo que

cuenta con 90 años de edad y el señor Tique tiene 83 años. La avanzada edad de los hermanos Tique es un elemento plausible para deducir otras condiciones de vida y salud que les dificultaría actuar por cuenta propia en el proceso.

5. En cuanto a la legitimación por pasiva, tal como lo determinó la sentencia T-118 de 2015[32], el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y en ciertos casos en contra particulares, que vulneren o amenacen con vulnerar los derechos fundamentales de los accionantes.

Asimismo, el artículo 13 del mismo Decreto, dispone que la acción de tutela debe dirigirse contra la autoridad pública o el representante legal del órgano que presuntamente vulneró o amenazó los derechos fundamentales del accionante.

Con base en lo anterior, la Corte ha establecido que la legitimación por pasiva en la acción de tutela, se refiere a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada.[33]

6. Teniendo en cuenta que el apoderado de los accionantes señaló que el DPS vulneraba varios derechos fundamentales de sus clientes como consecuencia de la demora en la entrega de las indemnizaciones administrativas a las que consideran que tienen derecho, la Corte estima pertinente exponer las funciones y competencias del DPS para determinar si tienen alguna relación con la entrega de las indemnizaciones solicitadas.

7. Los artículos 166 y 170 de la Ley 1448 de 2011 crearon la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las víctimas y fijaron directrices para evitar la duplicidad de funciones con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, de hecho debía transformarse en un nuevo departamento administrativo. A partir del Decreto 4155 de 2011 fueron eliminadas las Subdirecciones de atención a desplazados y víctimas de la violencia del esquema funcional de la que fuese anteriormente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Con el Decreto 4802 de 2011 se estableció la estructura de la UARIV que determina entre sus competencias coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las

víctimas, incluida la entrega de la indemnización por vía administrativa (artículo 21, Decreto 4802 de 2011). Por lo tanto, las funciones relacionadas con la reparación administrativa corresponden a la UARIV, entidad con personería administrativa y patrimonial.

Aunque el argumento del apoderado de los demandantes se refiere al rol que el DPS debe asumir en el proceso reparatorio, lógicamente se trata de una observación sobre lo que él considera que debiera ser la estructura del Estado, no sobre las competencias específicas de las dos entidades. Por eso la Sala no acogerá sus argumentos y procederá a declarar improcedente la presente acción de tutela, respecto del DPS.

8. Además de los extremos de legitimación en el proceso de tutela, una acción de tutela debe también considerar la inmediatez y la subsidiariedad, sobre estos requisitos la Corte ha dicho lo siguiente:

“En relación con el principio de inmediatez, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela se debe interponer dentro de un plazo razonable y proporcional al hecho que generó la vulneración alegada, con el fin de evitar que se promueva la negligencia de los actores y que la tutela se convierta en un factor de inseguridad jurídica.

(...)

El principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela se encuentra consagrado en el inciso 4 del artículo 86 de la Constitución Política, según el cual “la acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Del texto de la norma se evidencia que la acción de tutela no será procedente cuando existan otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces, para proteger los derechos que se consideran amenazados o vulnerados. En relación con dicho principio, esta Corporación ha determinado que el juez constitucional, en cada caso, debe analizar si el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial y en caso de existir, si este resulta o no eficaz para proteger los derechos amenazados o vulnerados.”[34]

La protección por vía de acción de tutela de sujetos de especial protección constitucional.

Reiteración de jurisprudencia

9. El artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas son iguales ante la ley, lo que constituye un principio fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, esta norma constitucional también señala que:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

De esa manera, esta Corte ha señalado que existen unos sujetos de especial protección constitucional quienes tienen derecho a una protección adicional por parte del Estado por ejemplo adultos mayores, personas en situación de desplazamiento y madres cabeza de familia. Con respecto al primer grupo, la Sala Quinta de Revisión argumentó en la sentencia T-106 de 2015[35] que:

“La Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha explicado que existen unos sectores de la población que por sus condiciones particulares tienen el derecho a recibir un mayor grado de protección por parte del Estado. Estos sectores de la población son conocidos como sujetos de especial protección constitucional. Se trata de aquellas personas que por sus situaciones particulares se encuentran en un estado de debilidad manifiesta. Así, la Corte ha entendido que la categoría de “sujeto de especial protección constitucional”, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es el de reducir los efectos nocivos de la desigualdad material que hay en el país[36]. Consecuentemente, esta Corporación ha considerado que los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, entre otros, deben ser acreedoras de esa protección reforzada por parte del Estado.

Todo lo anterior debe ser entendido como una acción positiva en favor de quienes, por razones particulares, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. Es decir, que se requiere de una intervención activa por parte del Estado para que estas personas puedan

superar esa posición de debilidad y disfrutar de sus derechos de la misma manera que otros ciudadanos. No obstante, la condición de sujeto de especial protección constitucional no excluye ni elimina el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos.

(...)

Por otra parte, esta Corporación también ha sostenido que los adultos mayores deben ser receptores de una protección reforzada por parte de todas las entidades que integran el Estado[37]. Al igual que con las personas con disminuciones físicas y psíquicas, esta obligación se deriva de un mandato constitucional enmarcado en el artículo 46[38]. Con esto, el Constituyente reconoce que los adultos mayores están en un estado de debilidad manifiesta que hace que, en virtud del deber de solidaridad, requieran de la ayuda de la sociedad y el Estado para así garantizar su integridad, su salud y su dignidad humana.

En este punto, cabe destacar que hubo diferentes posturas acerca de cuál es la edad requerida para que una persona sea considerada como un adulto mayor. Sin embargo, la discusión quedó zanjada con la expedición de la Ley 1276 de 2009. Así, el artículo 7, literal b) establece que un adulto mayor es “aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros de vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen”. (Subrayas y negrillas fuera del texto). Igualmente, esta postura ha sido adoptada por reciente jurisprudencia constitucional[39].”

10. De igual forma, desde la sentencia T-025 de 2004[40], la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad, del mismo modo se debe buscar garantizar el derecho de retorno de la población en situación de desplazamiento en un ambiente de paz y

seguridad.

Conforme a lo expresado anteriormente la sentencia T-587 de 2008[41] argumentó que:

“[L]a jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, en relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, que el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.”

11. Por otra parte, esta Corporación ha reconocido la especial situación de vulnerabilidad que atraviesan las madres cabeza de familia. Al respecto, la Constitución, en su artículo 43, señala que el Estado apoyará de manera especial a las mujeres cabeza de familia. Adicionalmente, la Ley 82 de 1993[42] desarrolló este aspecto y dispuso que ostenta esta condición la mujer quien:

“[...] siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.”

Consecuentemente, y en virtud del artículo 3º de esa misma ley, el Gobierno tiene la obligación de proteger a las mujeres cabeza de familia promoviendo el respeto de sus derechos a la vida en condiciones dignas, la equidad y la participación social.

Asimismo, esta Corporación dispuso a través de la sentencia T-303 de 2006[43], que la condición de madre cabeza de familia se expresa a través de la responsabilidad que reposa sobre una mujer que debe velar por personas en condición de vulnerabilidad en razón de su edad y condiciones físicas o mentales y que el sustento de esas personas depende exclusivamente de ella.

El mayor grado de vulnerabilidad que sufren algunas víctimas del conflicto armado

12. Si bien en esta providencia la Sala ya ha señalado que la población en situación de desplazamiento, y en general las víctimas del conflicto armado, sufren un grado de vulnerabilidad que los convierte en sujetos de especial protección constitucional, también es necesario examinar la situación que atraviesan las víctimas que tienen un mayor grado de debilidad manifiesta.

De esta forma, para la Sala es necesario destacar que existen personas que han sufrido las vicisitudes del conflicto armado y que además se ven sometidas a una situación más penosa que el resto de las víctimas por razones de salud, género, ingresos económicos, edad, por pertenecer a una comunidad minoritaria, entre otros.

Al respecto la sentencia T-025 de 2004[44] destacó que existe un mayor grado de vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento que sufren de una discapacidad mental o física, por lo que la obligación de presentar acciones de tutela directamente resulta excesiva para ellos. Al respecto en la mencionada sentencia se destacó:

“Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad-, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas.”

13. Adicionalmente, en 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”, se destaca el mayor grado de vulnerabilidad en el que se encuentran los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y discapacitados víctimas del conflicto armado. Es por eso que el artículo 13 de esa norma ordena aplicar un enfoque diferencial a quienes por su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad requieran de un mayor nivel de intervención por parte del Estado.

14. Por otra parte, la Sala también encuentra que el artículo 6º del Decreto 1377 de 2014

dispone que se priorizará el acceso a los procesos de retorno o reubicación a las familias que se encuentren en un mayor grado de vulnerabilidad. Es decir, que se hallen incursos en un grado de desprotección mayor al de las demás víctimas.

De igual forma, el numeral artículo 7º de esa misma norma establece

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

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Parágrafo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 75 del Decreto número 4800 de 2011.”

15. Igualmente, la Resolución 090 de 2015[45] dispone que se priorizará la entrega de la indemnización por vía administrativa, de acuerdo con la situación de vulnerabilidad o marginalidad en que se encuentre esa persona, no obstante esta normativa resulta

aplicable a hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado.

La garantía del derecho de petición por vía de acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

17. El artículo 23 de la Constitución establece que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

En repetidas ocasiones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que este derecho comporta las siguientes obligaciones correlativas para la autoridad que recibe la solicitud: (i) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (ii) la respuesta debe producirse dentro del plazo legalmente establecido y en caso de vacío normativo, dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible[46]; (iii) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado; (iv) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder[47]; y (v) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado[48].

Además, esta Corporación ha estudiado el ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición[49] y ha concluido que éste constituye una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales como son los derechos a la información, al acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan.[50]

18. En relación con el derecho de acceso a la información, en distintos pronunciamientos la Corte ha determinado que a través de una interpretación sistemática de la Constitución, es posible advertir que existe una relación de género y especie entre el derecho de petición y el de acceso a la información[51].

En efecto, el derecho de petición envuelve la garantía de solicitar información por parte de los ciudadanos, acceder a la información sobre las actividades de la administración, y pedir y obtener copia de los documentos públicos.

19. El artículo 74 Superior consagra el derecho de acceso a la información en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que el derecho de acceso a la información pública cumple tres funciones, a saber: primero, garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; segundo, posibilitar el ejercicio de otros derechos constitucionales, al permitir conocer las condiciones necesarias para su realización; y tercero, garantizar la transparencia de la gestión pública, al constituirse en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.[52]

20. En consideración a la estrecha relación que tiene el ejercicio de este derecho con la realización de otras garantías fundamentales, las restricciones a tal prerrogativa están sometidas a condiciones rigurosas, las cuales fueron definidas en la sentencia C-491 de 2007[53]. Para dar solución al caso que se estudia, resultan relevantes las siguientes:

(i) Donde quiera que no exista reserva legal expresa, debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información. Lo anterior implica que las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada.

(ii) Los límites del derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley.

(iii) La ley que restringe el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer tal limitación.

(iv) La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público, pero no en relación con su existencia.

(v) La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.

(vi) Cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser motivada y la interpretación de la norma sobre reserva debe ser restrictiva.

(vii) La reserva legal no puede cobijar información que por decisión constitucional deba ser pública.

(viii) Los límites al derecho de acceso a la información, sólo serán constitucionalmente legítimos si se sujetan estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

(ix) Existen recursos para impugnar la decisión de no revelar determinada información cuando se aduce que está sujeta a reserva legal.

De las anteriores condiciones es preciso concluir que cuando una autoridad administrativa se niegue a suministrar determinada información, deberá motivar su decisión en una reserva consagrada en la ley, la cual ha de ser interpretada de forma restrictiva y sólo podrá operar respecto de la información que comprometa derechos fundamentales

21. Por otra parte, el acceso a la información encuentra su limitación, entre otros, en los derechos a la intimidad y al habeas data. Para resolver las tensiones que se presentan entre estas garantías fundamentales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional[54] y las Leyes Estatutarias 1266 de 2008[55], y 1581 de 2012[56] han caracterizado distintos tipos de información.

Una primera tipología distingue entre la información personal y la impersonal. De conformidad con el literal c del artículo 3º de la Ley 1581 de 2012, el dato personal es “[c]ualquier información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables”.

Además, una segunda tipología, dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo, en función de su publicidad y la posibilidad legal de acceder a la misma, clasifica la información en (i) pública o de dominio público, (ii) semiprivada, (iii) privada, y (iv) reservada o secreta.

La información semiprivada, refiere a los datos que versan sobre información personal o impersonal que no está comprendida en la regla general anterior, porque para su acceso y conocimiento presenta un grado mínimo de limitación, de tal forma que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el

caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social y al comportamiento financiero de las personas.

La información privada, es aquella que por versar sobre información personal y por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, y la información extraída a partir de la inspección del domicilio.

La información reservada, versa sobre información personal y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales del titular a la dignidad, a la intimidad y a la libertad, motivo por el cual se encuentra reservada a su órbita exclusiva y “(...) no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados “datos sensibles” o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.”[57]

La anterior tipología permite delimitar la información que se puede publicar en desarrollo del derecho fundamental a la información y aquella que, por mandato constitucional, no puede ser revelada, porque de hacerlo se transgredirían los derechos a la intimidad y al habeas data.

22. En la sentencia T-161 de 2011[58], la Corte estableció que respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada, el derecho al acceso a documentos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales y dentro de los procedimientos respectivos, y sólo los documentos públicos que contengan información personal pública pueden ser objeto de libre acceso[59].

23. En resumen, el derecho de petición y el derecho a la información son instituciones que han sido ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia y que buscan darle transparencia a los procesos estatales ante los ojos de la ciudadanía. No obstante esas prerrogativas de las personas no conllevan una obligación de conceder las pretensiones de quienes solicitan a las instituciones públicas que actúen de cierta manera. Es decir, los derechos de petición y de información no son absolutos, y los límites están trazados por la intimidad y la capacidad funcional del Estado, tal como se explicó anteriormente.

La indemnización por vía administrativa para personas en situación de desplazamiento y el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas

24. Es de anotar que la legislación colombiana ha dispuesto una serie de mecanismos para restablecer los derechos de las víctimas del conflicto armado, en especial los de las personas en situación de desplazamiento. En este sentido existen dispositivos como la reparación, la ayuda humanitaria, la restitución de tierras y la indemnización por vía administrativa. Por medio de estas herramientas se pretende restablecer los derechos violentados de las personas para que las víctimas logren superar el estado de grave vulnerabilidad y debilidad manifiesta que enfrentan. En este sentido la existencia del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) cobra relevancia, pues por medio de ese mecanismo se pretende racionalizar la entrega de las indemnizaciones por vía administrativa y de hacerles un mayor seguimiento a las víctimas que reciben este tipo de pagos.

25. La Ley 1448 de 2011 (artículo 168) y los Decretos 4155 y 4157 de 2011 determinan la responsabilidad de la UARIV en los programas de reparación integral por vía administrativa. La UARIV ha diseñado diversos mecanismos para cumplir con la Ley 1448, entre ellos la ruta integral de atención, asistencia y reparación en el marco de la cual se diseñó el Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV). Este instrumento pretende conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado para hacer efectivos sus derechos y mejorar su calidad de vida. La caracterización de los hogares se hace a través del PAARI cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones”. El artículo 4º del citado decreto establece lo siguiente:

“Artículo 4º. Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral. Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación

aplicables.

Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) contemplarán las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias.”

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2014 que pretende caracterizar a los hogares víctimas de desplazamiento forzado y acompañarlos con base en los hallazgos del MAARIV y del PAARI.

26. El PAARI inicia con la atención de un “enlace integral” que es un profesional capacitado en la ruta integral de atención y asistencia y procede con la formulación del PAARI, que consiste en una entrevista personalizada que pretende:

- “Identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas (las necesidades, intereses específicos y características especiales) en la actualidad.
- Apoyar en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para afrontar su situación.
- Asesorar a la persona frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tiene derecho de acuerdo a hecho victimizante sufrido y planificar su acceso a dichas medidas.
- Orientar sobre la oferta institucional existente y las entidades responsables de ejecutarlas.
- Aportar en la recuperación de la confianza en el Estado por parte de la víctima, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía.”[60]

La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación. En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, sólo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral.

En el momento de reparación -en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa- también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI.

Sin embargo no hay plazos ni límites temporales, los únicos límites parecen ser la priorización, el orden de atención y la disponibilidad presupuestal.

Casos concretos

Aclaración metodológica y descripción de las generalidades de los casos

27. Debido a la cantidad de accionantes y a la relevancia de los datos específicos de cada uno de ellos, la Sala considera oportuno hacer un recuento de sus situaciones:

Nombre

Edad

Inscripción en el RUV

Hecho victimizante

Presentación/contestación de solicitud

Respuesta a derecho de petición

Otras características

1

Camilo Tique

2.222.905

83

25 de septiembre de 2013

Desplazamiento y homicidio de hijo

27 de febrero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Adulto mayor sin pensión, puntaje SISBEN inferior a 60.

2

Paulina Tique de Tovar

28.931.007

76

14 de marzo de 2013

Desplazamiento y homicidio de hijo

27 de febrero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Adulto mayor sin pensión, puntaje SISBEN inferior a 60.

3

Mariela Oñate Rodríguez

49.690.625

48

8 de julio de 2013

Desplazamiento y desaparición forzada de familiar.

18 de diciembre de 2013

30 de enero 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia.

4

José Antonio Barrera Penagos

456.677

55

26 de noviembre de 2011

Desplazamiento y amenazas.

17 de octubre de 2013

21 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Cabeza de familia.

5

María Alejandrina Velásquez Castañeda

21.181.866

48

5 de octubre de 2001

Desplazamiento y amenazas.

7 de enero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

6

Sonia Amparo Escobar Yaver

49.655.291

53

25 de junio de 2014

Desplazamiento

4 de diciembre de 2013

19 de diciembre de 2013

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia. Diagnóstico: cáncer.

7

Martha Emilia García Esquivel

36.179.575

49

19 de agosto de 2004

Desplazamiento

12 de marzo de 2014

29 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

8

Fernando Erley Ruiz Barbosa

79.825.423

40

4 de mayo de 2007

Desplazamiento

28 de enero de 2014

14 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Cabeza de familia.

9

Berenice Machao Bastidas

40.771.642

47

20 de mayo de 2002

10 de abril de 2014

26 de septiembre de 2013

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

10

Luz Estela Zabala

52.538.809

36

2 de junio de 2003

Desplazamiento y homicidio de familiar.

27 de noviembre de 2013

12 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

11

Rosa María Cucaite Ramírez

51.727.048

52

12 de febrero de 2002

Desplazamiento

19 de febrero de 2014

10 de mayo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

12

Norma Esperanza González Montoya

52.022.861

16 de julio de 2013

Desplazamiento, amenazas, homicidio de padre y secuestro de madre.

13 de enero 2013

12 de febrero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

13

Artemio Murillo

16.480.475

54

21 de mayo 2004

Desplazamiento

13 de febrero de 2014

28 de febrero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Cabeza de familia.

14

Nidia Cacaís Tique

28.652.594

34

17 de diciembre de 2004

Desplazamiento

13 de febrero de 2014

28 de febrero de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Indígena cabildo de Calarcá.

15

Cristina Andrade González

52.856.526

34

4 de noviembre de 2005

Desplazamiento

17 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia.

16

Israel Amado

455.304

28 de julio de 2009

Desplazamiento

26 de marzo de 2014

28 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Adulto mayor cabeza de familia.

17

José Eusebio Romero Torres

79.042.990

51

26 de marzo de 2004

Desplazamiento

10 de abril de 2014

24 de abril de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Cabeza de familia.

18

Carlos Augusto Flórez Rendón

15.522.626

57

7 de junio de 2011

Desplazamiento

17 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Cabeza de familia

19

Roque Merchán Cristancho

5.683.938

65

8 de agosto de 2001

Desplazamiento

10 de abril de 2014

14 de octubre de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI

Cabeza de familia

20

52.618.927

43

15 de septiembre de 2003

Desplazamiento

13 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

21

María Elena Cancelada González

20.800.257

51

2 de octubre de 2012

Desplazamiento y homicidio de hermanos.

7 de noviembre de 2013

25 de noviembre de 2013

Acercarse a UARIV para iniciar PAARI.

Mujer cabeza de familia

Como puede observarse, todos los demandantes son víctimas de desplazamiento forzado, y algunos han padecido otros hechos delictivos. Es importante resaltar estos hechos, pues como fue mencionado previamente, las víctimas de desplazamiento forzado tienen que surtir un trámite un poco más complejo, para poder ser reparadas integralmente. Sin embargo, como se puede deducir de la respuesta de la UARIV en sede de Revisión, cuando se tiene derecho a la reparación por varios hechos victimizantes, se inicia con el PAARI del hecho victimizante distinto al desplazamiento forzado.[61]

También resulta relevante destacar que, además de las diferencias por la concurrencia de hechos victimizantes que se suman a la desaparición forzada, la caracterización mínima adelantada hasta ahora permite ver 5 grupos dentro de estas víctimas que acuden a la acción de tutela, cuatro correspondientes a víctimas particularmente vulnerables –adultos mayores, mujeres cabeza de familia, una mujer cabeza de familia con diagnóstico de cáncer y una mujer indígena- y otro grupo de víctimas sin rasgos extremos de vulnerabilidad.

28. En cuanto al estado actual de los trámites adelantados por estas personas para acceder a la reparación, la UARIV informó que sólo Carlos Augusto Flórez Rendón inició el PAARI el 6 de mayo de 2015 y en este momento se encuentra en la etapa de asistencia. De otro lado Berenice Machao Bastidas ya fue indemnizada por el homicidio de Ricardo Carvajal Machao en 2005, sin embargo esto sólo es relevante para definir el monto de la indemnización a la que tiene derecho por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ya que la normativa establece un tope máximo para la reparación dineraria. Por tanto, según la Unidad, salvo el señor Flórez Rendón, ninguno de los demandantes ha iniciado el PAARI. No obstante, esta afirmación es contraria a la sostenida por los actores, quienes dicen haberlo iniciado, e incluso haber sido entrevistados por funcionarios de la UARIV, sólo que no tienen prueba de ello porque, según afirman, la entidad no les otorga ninguna y cambia los procedimientos continuamente, sin mantener las reglas con las que inició cada proceso de

reparación.

Análisis general de procedencia de las acciones de tutela

Las acciones de tutela cumplieron con el requisito de inmediatez

29. La Sala constata que las demandas fueron presentadas dentro de un plazo razonable después de la última respuesta de la entidad.

30. Diversos fallos de esta Corte[62] han considerado distintos lapsos de tiempo como razonables para efectos de analizar la inmediatez, pues la razonabilidad dependerá de las circunstancias de cada caso concreto.[63] La sentencia T-684 de 2003 estableció algunos elementos para la determinación de la procedibilidad de la acción de tutela respecto al principio de inmediatez:

“1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; 2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y 3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados”[64]

Por su parte, la Sentencia T-521 de 2013[65] recordó dos excepciones al principio de la inmediatez que son:

“(i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.[66] Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.”[67]

31. En el caso de los señores Camilo y Paulina Tique, transcurrieron 3 meses y 22 días entre la fecha en la que la entidad dio respuesta a la solicitud interpuesta por los accionantes (25 de marzo de 2014) y la presentación de la acción de tutela (17 de julio de 2014). Por lo tanto, los demandantes solicitaron la protección constitucional dentro de un plazo razonable, a pesar de su avanzada edad y de las dificultades que ello supone.

32. La Sala observa que la señora Berenice Machao Bastidas presentó una solicitud a la entidad accionada el 10 de abril de 2014[68], sin embargo ella no aportó la respuesta dada por la UARIV y esta Unidad tampoco se refirió al punto. Ya que al parecer no ha habido respuesta a su derecho de petición, mal podría este hecho implicar una traba para interponer la acción de tutela, de hecho, es plausible suponer que su derecho de petición no fue resuelto y eso la llevó a ser parte en este proceso que comenzó en junio de 2014. Por lo tanto el requisito de inmediatez se habría cumplido, pues la señora Machao esperó la respuesta de la UARIV por 2 meses.

33. Por otra parte, el señor Roque Merchán Cristancho, por medio de su abogado, afirmó haber elevado derecho de petición contenido en documento entregado a la UARIV el 10 de abril de 2014 y haber recibido respuesta el 14 de octubre de 2014, cuando este proceso de tutela ya estaba en curso. Aunque no hay constancia expresa de que la entidad hubiera recibido la petición en abril de 2014, es razonable dar crédito a las afirmaciones del actor por, al menos, las siguientes razones: el demandante recibió una respuesta, por lo tanto debió existir la petición, y la UARIV no controvertió las afirmaciones del demandante. Estos dos elementos probatorios son interpretados de conformidad con el estándar en la materia al que ya se ha referido esta Corporación. En efecto, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, establece que se presumirá la veracidad de los hechos elevados en la acción de tutela cuando estos no sean controvertidos por los accionados dentro de los plazos dispuestos para ello.

“La presunción de veracidad consagrada en esta norma [Art. 20 Dec-ley 2591/91] encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas. Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las de autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.).”

34. En cuanto a los 17 accionantes restantes, la Sala encuentra que la acción de tutela

también fue interpuesta dentro de un plazo razonable a la entrega de las respuestas dadas por la UARIV, como puede verse a continuación.

Nombre

Fechas de presentación/contestación de solicitud

Tiempo transcurrido entre la contestación de la solicitud y la presentación de la acción de tutela

Mariela Oñate Rodríguez

18 de diciembre de 2013

30 de enero 2014

4 meses y 27 días

José Antonio Barrera Penagos

17 de octubre de 2013

21 de marzo de 2014

3 meses y 6 días

María Alejandrina Velásquez Castañeda

22 de noviembre de 2013

7 de enero de 2014

5 meses y 20 días

Sonia Amparo Escobar Yaver

4 de diciembre de 2013

19 de diciembre de 2013

6 meses y 8 días

Martha Emilia García Esquivel

12 de marzo de 2014

29 de marzo de 2014

2 meses y 28 días

Fernando Erley Ruiz Barbosa

28 de enero de 2014

14 de marzo de 2014

3 meses y 13 días

Luz Estela Zabala

27 de noviembre de 2013

12 de marzo de 2014

3 meses y 15 días

Rosa María Cucaite Ramírez

19 de febrero de 2014

10 de mayo de 2014

1 mes y 17 días

Norma Esperanza González Montoya

13 de enero 2013

4 meses y 15 días

Artemio Murillo

13 de febrero de 2014

28 de febrero de 2014

3 meses y 29 días

Nidia Cacaís Tique

13 de febrero de 2014

28 de febrero de 2014

3 meses y 29 días

Cristina Andrade González

17 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

3 meses y 13 días

Israel Amado

26 de marzo de 2014

28 de marzo de 2014

2 meses y 29 días

José Eusebio Romero Torres

10 de abril de 2014

24 de abril de 2014

2 meses y 3 días

Carlos Augusto Flórez Rendón

17 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

3 meses y 13 días

Luz Yaned Santa Malambo

13 de febrero de 2014

14 de marzo de 2014

3 meses y 13 días

María Elena Cancelada González

7 de noviembre de 2013

25 de noviembre de 2013

7 meses y dos días

Las acciones de tutela cumplieron con el requisito de subsidiariedad

35. De igual forma, las circunstancias del caso revelan que se ha cumplido con el requisito de subsidiariedad, pues los accionantes no cuentan con otro mecanismo de defensa para lograr la protección de sus derechos fundamentales. En efecto, a pesar de la condición de vulnerabilidad general de todas estas víctimas de la violencia y de la situación extrema de los adultos mayores, las madres cabeza de hogar –una de ellas padece cáncer- y de una mujer que pertenece a una minoría étnica, los demandantes acudieron a las autoridades, ejercieron su derecho de petición al interponer la solicitud en la que pedían la priorización en el pago de la indemnización por vía administrativa en consideración a sus circunstancias personales. Sólo cuando tal petición –en su opinión- no fue resuelta, pues no obtuvieron priorización para acceder a la indemnización, agotaron el único recurso judicial con que

contaban para la protección efectiva de sus derechos: la acción de tutela.

Contexto general sobre el PAARI y su funcionamiento estructural en relación con estos casos

36. A pesar de que ya fueron descritas las etapas del PAARI, esta Sala considera pertinente retomar algunos elementos probatorios allegados al expediente con ocasión de los casos bajo examen, pues de los hechos narrados por los demandantes y de la descripción hecha por la entidad, se sigue que hay una disparidad entre las dimensiones normativa y pragmática del PAARI. En efecto, el análisis preliminar del diseño institucional hecho por la UARIV permite a esta Sala considerarlo razonable y proporcionado. Aunque es cierto que establece etapas adicionales para las víctimas de desplazamiento forzado, no se trata de un diseño caprichoso o arbitrario, por el contrario, parece obedecer a la necesidad de atender adecuadamente a las víctimas de esta violación, que es altamente compleja, de una manera integral.

37. Sin embargo, las quejas generales de los actores se refieren a, entre otras: (i) la falta de información clara; (ii) la ausencia de certeza sobre el procedimiento debido a la volatilidad de la normativa interna; (iii) la tardanza en la ejecución de cada una de las etapas; (iv) la omisión para asumir un enfoque diferencial; (v) la suspensión de la atención de la UARIV para la formulación del PAARI durante alrededor de 6 meses (entre noviembre de 2014 y mayo de 2015); y (vi) la falta de respuestas de la entidad en la etapa de reubicación, tal y como lo afirmó de manera detallada el apoderado de 19 demandantes en este proceso (expediente T-4708707).

37.1. Para esta Sala, es indiscutible que quienes han padecido estas violaciones tienen derecho a contar con información clara y cierta sobre las etapas y los procedimientos; además, la transmisión de esa información debe ser sensible a las circunstancias de las víctimas, con diferentes edades, niveles educativos y visiones del mundo. De los hechos narrados en los casos bajo examen, esta Corte puede concluir que existen falencias en la transmisión de la información y ello puede convertirse en un elemento revictimizador, pues dificulta el acceso de las víctimas al trámite de reparación. De hecho, la comprensión del PAARI, ha sido complicada incluso para quienes cuentan con asesoría jurídica, como es el caso de 19 de los demandantes en este caso. Si ello es así, es plausible suponer un mayor

nivel de confusión de quienes no cuentan con apoyo legal. Es deber de la UARIV promover una mejor y más sencilla circulación de la información, lo que no ha ocurrido en estos casos, pues ello es parte de los derechos de las víctimas y de las obligaciones del Estado.

37.2. La desinformación generalizada se ha visto agravada por la volatilidad normativa en torno al PAARI. Si bien es cierto que se trata de procedimientos que pueden y deben ser ajustados por la UARIV en beneficio de los derechos de las víctimas, no lo es menos que su constante transformación dificulta a las víctimas entender el estado de su propia situación y lo que resta para ser reparados. La incertidumbre hace que los derechos de estas víctimas sean vulnerados, en particular su derecho a ser tratados dignamente y a obtener información oportuna sobre su situación frente a la expectativa de una reparación. Con todo, no se trata de un problema irresoluble, la entidad puede tomar medidas que no revisten mayor complejidad para mejorar la entrega de la información, actualizar los procedimientos y atender las dudas que se generen entre las víctimas que ya han iniciado sus trámites. Del mismo modo, la UARIV deberá considerar cada situación particular para valorar los avances en los procedimientos –en los cuales seguramente ya se habrían aportado datos relevantes para la reparación- y para que las personas no perciban que deben iniciar de cero el trámite cada vez que haya un cambio normativo al interior de la entidad, pues ello sería revictimizante.

37.3. Los demandantes también alegan que la tardanza en las etapas de PAARI es un obstáculo estructural para su acceso efectivo a la reparación. Sobre este punto, la Sala debe reiterar que el análisis de la situación debe considerar la complejidad del proceso reparatorio en Colombia. Sin embargo, sí existe un derecho de las víctimas a que el diseño de los trámites y los plazos que tardan las diversas etapas del procedimiento de reparación sean razonables. La razonabilidad de los trámites y de los plazos puede analizarse prima facie en abstracto. Sin embargo, cada caso concreto puede aportar información relevante que transforma completamente la evaluación inicial. En efecto, como ya lo dijo esta Sala previamente, a primera vista el trámite del PAARI parece razonable, establece etapas importantes para la reparación integral de las víctimas y permite al Estado verificar la información relevante para optimizar la inversión de esos recursos por parte de la población beneficiaria. Sin embargo, como no existen plazos mínimos o máximos en la normativa existente, y, como lo afirmó la UARIV, cada caso y su especialidad determinará la duración de cada etapa, resulta imperativo asumir los principios básicos de protección de

derechos de las víctimas y, en particular, los de sujetos especialmente vulnerables, para entender que un trámite o plazo es razonable. Por ejemplo, en los casos de adultos mayores, la razonabilidad de los trámites y de los tiempos que consumen deberá ser analizada de manera estricta, propendiendo siempre por trámites sencillos, que no impongan cargas desproporcionadas a las víctimas y que se desarrollen en tiempos breves.

La interpretación rigurosa de la razonabilidad en estos casos es la forma de asegurar que la protección especial que la Constitución otorga a sujetos especialmente protegidos sea una realidad y no simplemente un enunciado vacío. En ese orden de ideas, el enfoque diferencial resulta fundamental para analizar, caso a caso, la razonabilidad de los trámites y de sus plazos.

37.4. En estrecha relación con lo dicho, resulta alarmante que el enfoque diferencial no sea asumido desde el primer momento como un elemento fundamental del análisis de cada caso por parte de la UARIV, especialmente cuando el tratamiento especial deriva de datos objetivos que son conocidos desde el RUV, tal sería el caso, entre otros, de la edad de las víctimas. Por tratarse de un criterio que debe incidir en todas las etapas y que debe tener impacto en la interpretación que se haga de las mismas, no es admisible pasarlo por alto, como puede verse en las respuestas dadas a los escritos presentados por los demandantes, en las que nunca se aludió a las situaciones de los sujetos especialmente protegidos.

La UARIV debe tomar en cuenta el enfoque diferencial desde el primer momento en que ello sea posible, no puede esperar a que la víctima deba solicitarlo o a que el trámite se encuentre en una etapa más avanzada, de lo contrario perdería sentido la especial consideración derivada de este tipo de enfoque. En efecto, en los casos más dramáticos, el manejo insensible al enfoque diferencial puede llevar a que la reparación carezca de sentido, por ejemplo por el fallecimiento de la víctima que se encuentra en espera, posibilidad que aumenta en el caso de personas con ciertas condiciones de salud o de adultos mayores.

37.5. La Sala toma nota atenta frente a la afirmación hecha por el abogado Cuesta Novoa sobre la supuesta suspensión de la formulación del PAARI y del silencio ante las solicitudes de reubicación por parte de la UARIV durante alrededor de 6 meses. Este hecho no fue controvertido por la UARIV y constituye un asunto de extrema gravedad que deberá ser investigado por las autoridades competentes, pues como lo afirmó el apoderado de 19 de

los demandantes en este proceso, tal situación les impone cargas insoportables a las víctimas -tener que acudir cada cierto tiempo a constatar si ya podían iniciar el PAARI con los costos económicos y emocionales que ello implica-, les retrasaba de manera injustificada la posibilidad de acceder y agotar las etapas del PAARI para obtener la indemnización, les impide acreditar los requisitos que la misma normativa exige para continuar con los trámites de reparación -por ejemplo tener un PAARI con antigüedad no mayor a un año- y hasta los hizo destinatarios de una reforma al trámite del PAARI que se dio este año, con lo que nuevamente tendrían que iniciar su proceso.

La UARIV no se refirió a este punto, aunque hubiera podido controvertirlo en su respuesta en sede de revisión, por lo tanto lo dicho por los accionantes se considerará veraz por la Sala. Como consecuencia, considera inadmisibles desde el punto de vista constitucional que haya una suspensión de estos servicios durante un tiempo tan largo, sin previo aviso sobre la interrupción ni sobre la reanudación. Efectivamente, los servicios de atención a las víctimas, en particular aquellos que tienen que ver con la reparación integral como procedimiento complejo, no podrían ser interrumpidos durante largos lapsos de tiempo, pues tal situación postergaría injustificadamente su derecho a la reparación y, en situaciones extremas, exponería a las víctimas a otras violaciones de sus derechos fundamentales. La falta de atención atentaría, entre otros, contra los derechos a la vida, a la vida digna y al mínimo vital cuando las circunstancias personales de los sujetos hacen que la atención sea más urgente, por ejemplo en el caso de adultos mayores o víctimas que padecen enfermedades terminales.

Esta Sala no pasa por alto la complejidad de los procesos reparatorios y la necesidad de ajustarlos a diversos factores que pueden ser externos a la UARIV, como por ejemplo la disponibilidad presupuestal, sin embargo, de los datos enviados por la entidad, se sigue que hay recursos suficientes para un grupo importante de víctimas cada año, las entregas de indemnizaciones no han superado la cantidad prevista en cada vigencia presupuestal y, por tanto, no parece ser esa la razón para suspender la atención en la formulación del PAARI.

Los datos allegados por la UARIV indican que anualmente cuentan con disponibilidad para indemnizar a un máximo de 100.230 víctimas[70], y en las dos vigencias anteriores entregó una cantidad inferior a ese máximo[71]

Vigencias presupuestales

Giros

2013

96.851

2014

90.457

Y aunque se agotara el presupuesto para reparar en determinada vigencia, ya que puede ser implementado un sistema de turnos o listas de espera, la atención a las víctimas puede continuar aunque se agotaran los recursos de ese año, pues quien cumpla todo el trámite podrá ser indemnizado al año siguiente. En todo caso, resulta llamativa la afirmación de la UARIV, según la cual “actualmente desde la expedición del Decreto 1377 de 2014, se reglamenta la obligatoriedad de la indemnización a desplazamiento forzado, sin embargo no se han realizado adiciones presupuestales por lo que actualmente se invierten los recursos en las indemnizaciones a todos los hechos indemnizables incluyendo desplazamiento forzado.”[72] Para esta Sala, es imperativo hacer las adiciones presupuestales correspondientes para permitir que un mayor número de víctimas puedan ser reparadas ya que la misma normativa lo ha previsto de esta forma.

37.6. En cuanto al silencio de la UARIV sobre las solicitudes de reubicación, no hay razón alguna que eventualmente pueda justificar la suspensión de la atención, especialmente cuando las víctimas de desplazamiento forzado deben asumir un trámite más largo y complejo para acceder a la reparación integral y a una eventual indemnización[73]. Si se presentara tal suspensión habría una revictimización estructural con la violación de todos los derechos fundamentales involucrados: vida, vida digna, mínimo vital, igualdad, entre otros.

38. Vista la procedencia de la acción y el contexto general del PAARI narrado por los demandantes, pasa la Sala a estudiar los casos concretos según la caracterización indicada al inicio de esta sección, para ello se pronunciará en primera instancia sobre los adultos mayores, en segundo lugar sobre las mujeres cabeza de familia, en tercer término sobre la

víctima perteneciente a una minoría étnica, para finalizar con las víctimas que no se encuentran en situaciones extremas de vulnerabilidad.

La UARIV viola derechos fundamentales de los adultos mayores que además son víctimas si no considera su especial protección constitucional a lo largo del PAARI

39. Aunque el establecimiento de la noción de adulto mayor es objeto de debate, esta Sala asumirá que, salvo norma especial sobre priorización, como la Resolución 090 de 2015 (artículo 4 numeral 7 no aplicable a personas en situación de desplazamiento), los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional y, por regla general, este grupo está conformado por personas que cuentan con 60 años o más. Sin embargo, en caso de que la persona haya sido víctima de varios hechos, se aplicará la norma más favorable para entender la priorización. De tal suerte, si el hecho victimizante es desplazamiento forzado –que sólo se refiere la vulnerabilidad en algunas etapas propias de la reparación de este hecho victimizante (Decreto 2569 de 2014)- y el homicidio de un familiar –que determina priorización a partir de los 70 años- se aplicará la primera regla de priorización sin que ello desplace la preferencia por las personas de mayor edad. Los demandantes que cumplen estos requisitos son:

1

Camilo Tique

83

2

Paulina Tique de Tovar

76

Desplazamiento y homicidio de hijo

3

Israel Amado

70

Desplazamiento

4

Roque Merchán Cristancho

65

Desplazamiento

40. En el caso de los señores Tique, se trata de dos adultos mayores que fueron víctimas de desplazamiento forzado y el homicidio de algunos de sus familiares. Adicionalmente, los accionantes tienen una puntuación de 36.52 en la encuesta del SISBEN y no tienen ningún tipo de pensión. Ambos están registrados en el RUV y solicitaron a la UARIV la priorización en el pago de la indemnización por vía administrativa. No obstante, la entidad les respondió que debían acercarse a una de las oficinas de la entidad para que pudieran iniciar el proceso para la elaboración del PAARI.

Sus situaciones muestran hechos objetivos que podían ser conocidos por la entidad desde el momento de analizar su registro como víctimas, su avanzada edad es un hecho indiscutible que los hace beneficiarios de la priorización, en aplicación, incluso de la regla que establece la edad más elevada. De tal suerte, no entiende esta Sala qué ha sucedido con el trámite de la priorización de la reparación de estas personas. La respuesta de la UARIV fue que se acercaran a la entidad a iniciar el PAARI, sin embargo, si operó la suspensión de los servicios de formulación del Plan durante 6 meses, tal exigencia constituye una carga que estas personas no están llamadas a soportar. Como consecuencia, la respuesta a sus derechos de petición, aunque se dio dentro del plazo razonable, como lo exige la jurisprudencia constitucional, no atendió materialmente a la solicitud, pues los conminó a usar un servicio que no estuvo disponible.

La Sala también encuentra que en el escrito entregado a los demandantes la UARIV no dio cuenta de las condiciones especiales de estas personas salvo del hecho que son víctimas

del conflicto armado. De esta manera, al parecer, consideró irrelevante que el señor y la señora Tique son adultos mayores. Es decir, la entidad ignoró que los peticionarios tienen derecho a la priorización en la entrega de la indemnización por vía administrativa en aplicación de un criterio mínimo de igualdad para sujetos de especial protección constitucional, entendida como la aplicación de un criterio distinto ante circunstancias diferentes.

Por lo tanto, al responder la petición enviada en un formato general, que no alude a las circunstancias y necesidades particulares de los ciudadanos, la UARIV emitió una respuesta que no es congruente con lo solicitado en términos materiales. Si bien la entidad no tiene la obligación de aceptar las pretensiones de los actores, sí tiene el deber de actuar según las condiciones particulares de ellos, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.

La Sala encuentra que esa respuesta incompleta e insensible al enfoque diferencial, en lugar de acelerar el trámite, como se esperaba de un proceso de priorización, lo que hace es retrasarlo sin considerar que se trata de víctimas de la violencia, sometidas a un estado de indefensión, que reciben una respuesta de la UARIV que no atiende a sus circunstancias y les impone un trámite que, si se dio la suspensión de los servicios, era imposible y anulaba su posibilidad de acceder a su derecho a la indemnización por vía administrativa.

La gravedad de la situación no sólo viola el derecho de petición, también el derecho a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital -pues son adultos mayores sin recursos para subsistir-, tal como lo afirmaron los demandantes, los ingresos de los accionantes se ven limitados a lo que escasamente puedan conseguir del trabajo diario y de la ayuda aportada por su familia y amigos. Esta situación agrava aún más la condición de vulnerabilidad a la cual se encuentran sometidos, por lo que la reparación integral se convierte en el instrumento principal para mejorar sus condiciones de vida y así aminorar la afectación al mínimo vital que actualmente padecen.

En ese sentido, los requisitos u obstáculos administrativos -como la suspensión de la atención- no pueden ser un impedimento para que sujetos de especial protección constitucional accedan a mecanismos que buscan restablecer sus derechos y superar su condición de debilidad manifiesta, pues la persona tendría que asumir una carga excesiva

que puede dilatar el proceso y producir una posible revictimización. Del mismo modo, se presenta una violación del derecho al debido proceso ya que estos adultos mayores actúan en un trámite caracterizado por la incertidumbre y la tardanza, elementos que, a su edad, no tienen por qué soportar.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que los accionantes están incurso en una situación de extrema vulnerabilidad, por lo que resulta plausible exigir la intervención activa y pronta del Estado para proteger sus derechos y así hacer lo posible para superar esa situación de debilidad manifiesta. Esta obligación recae sobre todas las entidades estatales que puedan tener contacto con los accionantes, por lo que sus actuaciones deben ser guiadas por los principios de protección a estas personas de acuerdo con los postulados de los artículos 13 y 46 de la Carta Política.

41. Ante la gravedad de la situación, es indispensable que estas personas reciban la atención adecuada para la formulación del PAARI lo más pronto posible, por eso se ordenará a la entidad que haga la entrevista inicial en las próximas 48 horas, y que desarrolle el trámite del PAARI bajo la especial consideración que la Constitución reconoce a estos adultos mayores, que además son víctimas, para que el proceso de reparación culmine lo más pronto posible y, en cualquier caso, la indemnización sea efectivamente entregada dentro de la vigencia presupuestal de este año.

42. En los casos de los señores Israel Amado y Roque Merchán aplican consideraciones similares a las anteriormente expuestas y la orden será parecida a la anterior, bajo la consideración de que puede haber personas que por tener una mayor edad podrían estar primero en los turnos de las diversas etapas del PAARI y de la entrega misma de la indemnización. En ese sentido estas órdenes no pretenden desplazar a quienes se encuentren en circunstancias más apremiantes, lo que persigue es la inclusión como sujetos prioritarios de los cuatro adultos mayores mencionados, en consideración a sus características y a la protección constitucional reforzada que los cobija.

Adicionalmente, la Corte reitera su llamado a la UARIV para que considere el enfoque diferencial y lo aplique de una manera sensible y efectiva en todas las etapas del PAARI para evitar situaciones como las que ahora conoce esta Sala. La priorización debe ser real y efectiva, sin trabas burocráticas que revictimicen a las personas que acuden al Estado a

reclamar la reparación a la que tienen derecho, con total sentido humanitario y eficiencia.

La UARIV viola derechos fundamentales de las mujeres cabeza de familia que además son víctimas si no considera su especial protección constitucional a lo largo del PAARI

43. La Sala ahora procederá a estudiar los 9 casos de las mujeres víctimas cabeza de familia, de ellas la señora Sonia Amparo Escobar Yaver también ha sido diagnosticada con cáncer:

Mariela Oñate Rodríguez

Desplazamiento y desaparición forzada de familiar.

2

Sonia Amparo Escobar Yaver

Desplazamiento

3

Martha Emilia García Esquivel

Desplazamiento

4

Berenice Machao Bastidas

Desplazamiento y homicidio

5

Luz Estela Zabala

Desplazamiento y homicidio de familiar.

6

Rosa María Cucaite Ramírez

Desplazamiento

7

Norma Esperanza González Montoya

Desplazamiento, amenazas, homicidio de padre y secuestro de madre.

8

Cristina Andrade González

Desplazamiento

9

María Elena Cancelada González

Desplazamiento y homicidio de hermanos.

44. Las accionantes solicitaron la entrega de la indemnización por vía administrativa y la UARIV respondió a su solicitud dentro de un plazo razonable el cual no excedió el mes y 15 días. No obstante, la Sala encuentra que la respuesta de la UARIV no da cuenta de las condiciones especiales de estas personas, plasmadas en sus escritos. No toman en cuenta su condición de mujeres cabeza de familia como sujetos de especial protección constitucional, ni examinan si cumplen con las condiciones fácticas para ser priorizadas, no sólo como víctimas de desplazamiento forzado, sino como sujetos de especial protección constitucional, según el artículo 43 de la Constitución. En ese sentido, la Sala observa que la UARIV sólo les indica que deben acercarse para iniciar el PAARI sin hacer a alusión a sus rasgos como sujetos especialmente protegidos. Cuando la entidad no toma en cuenta características esenciales de estas mujeres, actúa omitiendo un criterio de distinción que

resulta relevante para llevar a cabo todo el trámite, por lo tanto la UARIV ha incumplido su obligación de dar una respuesta acertada y suficiente. En ese sentido violó los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Esta situación agrava aún más la condición de vulnerabilidad a la cual se encuentran sometidas, por lo que la reparación integral se convierte en el instrumento principal para mejorar sus condiciones de vida y así aminorar la afectación al mínimo vital que estas mujeres actualmente padecen junto con las familias de las que son responsables.

Los obstáculos administrativos -como la suspensión de la atención- no pueden ser un impedimento para que sujetos de especial protección constitucional accedan a mecanismos que buscan restablecer sus derechos y superar su condición de debilidad manifiesta, de lo contrario se presentaría una revictimización. Del mismo modo, se presenta una violación del derecho al debido proceso ya que estas mujeres están inmersas en un trámite que no atiende a sus condiciones particulares.

45. Ante la situación, es indispensable que estas personas reciban la atención adecuada para la formulación del PAARI lo más pronto posible por eso se ordenará a la entidad que haga la entrevista inicial en las próximas 48 horas para todas las demandantes. En el caso de la señora Sonia Amparo Escobar, quien ha sido diagnosticada con cáncer, la entidad deberá desarrollar el trámite del PAARI bajo la especial consideración que ella merece para que el proceso de reparación culmine lo más pronto posible y, en cualquier caso, la indemnización sea efectivamente entregada dentro de la vigencia presupuestal de este año. En los demás casos, el trámite del PAARI deberá concluir este año y, si el presupuesto no logra cubrir la fase final de su reparación integral que es la indemnización, deberán quedar en la lista de espera que tendrá prioridad para el pago el año siguiente y deberá ser efectivamente entregada antes de marzo de 2016.

La Corte no ignora que puede haber personas que por tener ciertas condiciones personales podrían estar primero en los turnos de las diversas etapas del PAARI y de la entrega misma de la indemnización. En ese sentido estas órdenes no pretenden desplazar a quienes se encuentren en circunstancias más apremiantes, lo que persigue es la inclusión como sujetos prioritarios de las 9 mujeres mencionadas, en consideración a sus características y a la protección constitucional reforzada que las cobija.

La UARIV viola derechos fundamentales de las mujeres indígenas que además son víctimas si no considera su especial protección constitucional a lo largo del PAARI

46. Con respecto a la señora Nidia Cacais Tique, la Sala observa que fue víctima de desplazamiento forzado y es una mujer indígena del cabildo de Calarcá. La Corte encuentra nuevamente una respuesta oportuna pero insensible al criterio diferencial. En este caso, la Sala insiste en la necesidad de que la UARIV cumpla con los mandatos constitucionales (artículos 1, 7, 13 y 70 constitucionales) y legales (artículos 15 y 16 del Decreto-Ley 4633 de 2011[74]) en materia de especial reconocimiento y protección. Por lo tanto se ha dado una violación de los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. Esta situación agrava aún más la condición de vulnerabilidad a la cual se encuentra sometida esta mujer que hace parte de un grupo históricamente marginado y discriminado, por lo que la reparación integral se convierte en el instrumento principal para mejorar sus condiciones de vida y así aminorar la afectación al mínimo vital que esta mujer actualmente padece junto con las familias de las que son responsables.

Los obstáculos administrativos –como la suspensión de la atención- no pueden ser un impedimento para que sujetos de especial protección constitucional accedan a mecanismos que buscan restablecer sus derechos y superar su condición de debilidad manifiesta, de lo contrario se presentaría una revictimización. Del mismo modo, se presenta una violación del derecho al debido proceso ya que esta mujer está inmersa en un trámite que no atiende a sus condiciones particulares.

La UARIV viola derechos fundamentales de las víctimas si no atiende de manera permanente para la formulación de PAARI

48. En los demás casos se trata de los siguientes demandantes:

1

José Antonio Barrera Penagos

Desplazamiento y amenazas

2

María Alejandrina Velásquez Castañeda

Desplazamiento y amenazas

3

Fernando Erley Ruiz Barbosa

Desplazamiento

4

Artemio Murillo

Desplazamiento

5

José Eusebio Romero Torres

Desplazamiento

6

Carlos Augusto Flórez Rendón

Desplazamiento

Luz Yaned Santa Malambo

Desplazamiento

A pesar de que todas estas personas también son víctimas y, como tales, merecen protección especial del Estado, no se trata de personas en condiciones de vulnerabilidad extrema derivada de sus rasgos personales. Sin embargo, solicitaron a la UARIV que agilizara el proceso de pago de la indemnización administrativa a la que consideran tener derecho. La UARIV respondió de manera general indicando que las personas debían acercarse a la oficina más cercana de la entidad para dar inicio a la construcción del PAARI.

Sin embargo, la atención para la formulación del PAARI, según afirma el apoderado de los demandantes, estuvo suspendida por 6 meses. En ese sentido, la respuesta dada por la entidad no puede ser considerada de fondo, ya que aludía a un imposible fáctico causado por ella misma. Esa respuesta es carente de significado y no aportó nada al avance del proceso reparatorio.

La actuación de la UARIV ha configurado una violación de los derechos de petición, a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital de los accionantes. En efecto, la respuesta, aunque oportuna, no correspondía a la realidad, la tardanza en el trámite afecta a estas personas que ya están en condiciones de debilidad manifiesta, pues son víctimas de desplazamiento forzado y seguramente la falta de una reparación integral pronta los expone a carencias materiales que afectarán sus derechos a la vida digna y al mínimo vital. Esta Sala reitera que los obstáculos administrativos –como la suspensión de la atención– no pueden ser un impedimento para que las víctimas accedan a mecanismos que buscan restablecer sus derechos y superar su condición de debilidad manifiesta, de lo contrario se presentaría una revictimización.

49. Como consecuencia, se ordenará a la UARIV que invite y atienda a estas personas para iniciar con la formulación del PAARI antes de cinco días hábiles y proceda con la culminación del mismo dentro de este año. De tal suerte, el trámite deberá agotar sus etapas prontamente para que la posibilidad de la indemnización administrativa sea establecida antes de culminar este año y sea efectivamente pagada antes de junio del año 2016. Sin embargo, en el caso del señor Carlos Arturo Florez Rendón, que inició el PAARI hace poco tiempo, esta Sala ordenará que el trámite prosiga, que culmine este año con la determinación y entrega de la indemnización y que, si no hubiese presupuesto para entregarla, tenga prelación en el pago en el año 2016, en todo caso la indemnización deberá ser entregada efectivamente, antes de marzo de 2016.

Conclusión

50. En principio, el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) no es violatorio de derechos fundamentales, pues su diseño parece ser razonable y proporcionado, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos reparatorios.

Con todo, la Sala encontró varios elementos preocupantes sobre el funcionamiento del

PAARI, que justifican la adopción de ciertos criterios:

1.- Es deber de la UARIV promover una mejor y más sencilla circulación de la información sobre el funcionamiento del PAARI, pues ello es parte de los derechos de las víctimas y de las obligaciones del Estado.

2.- En el caso de sujetos especialmente vulnerables, la razonabilidad de los trámites y de los tiempos que consumen deberá ser analizada de manera estricta, propendiendo siempre por trámites sencillos, que no impongan cargas desproporcionadas a las víctimas y que se desarrollen en tiempos breves. La interpretación rigurosa de la razonabilidad en estos casos es la forma de asegurar que la protección especial que la Constitución otorga a sujetos especialmente protegidos sea una realidad y no simplemente un enunciado vacío. En ese orden de ideas, el enfoque diferencial resulta fundamental para analizar, caso a caso, la razonabilidad de los trámites y de sus plazos.

3.- La UARIV debe tomar en cuenta el enfoque diferencial desde el primer momento en que ello sea posible, de lo contrario perdería sentido la especial consideración derivada del mismo. En efecto, en los casos más dramáticos, el manejo insensible al enfoque diferencial puede llevar a que la reparación carezca de sentido, por ejemplo por el fallecimiento de la víctima que se encuentra en espera, posibilidad que aumenta en el caso de personas con ciertas condiciones de salud o de adultos mayores.

4.- Nada justifica la interrupción de los servicios de atención a las víctimas de manera sorpresiva y permanente. Aunque se agotara el presupuesto para reparar en determinada vigencia, puede ser implementado un sistema de turnos o listas de espera, pues quien cumpla todo el trámite podrá ser indemnizado al año siguiente. Si se presentara tal suspensión habría una revictimización estructural con la violación de todos los derechos fundamentales involucrados.

5.- Las autoridades competentes, impulsadas por las gestiones de la UARIV deberán hacer las adiciones presupuestales en cumplimiento del Decreto 1377 de 2014 para tener los recursos para financiar las indemnizaciones por desplazamiento forzado.

Sin duda, las víctimas en general son sujetos vulnerables, pero las condiciones personales de algunas de ellas las hacen aún más débiles. Estas especificidades explican que el análisis

de razonabilidad del PAARI deba hacerse con base en las características de cada caso en concreto para que las etapas, procedimientos y plazos consideren de manera especial a quienes se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad y son sujetos de especial protección constitucional. Por eso, para esta Sala resulta fundamental que la interpretación y aplicación del PAARI atienda criterios que permitan atender a la población más débil de manera prioritaria. Tales elementos están contenidos en la Constitución, en diversa normativa y en la jurisprudencia de esta Corte. En los casos examinados pudieron verse, por ejemplo, sujetos especialmente protegidos como los adultos mayores (personas de 60 años o más), mujeres cabeza de familia, mujeres cabeza de familia con enfermedades graves y mujeres indígenas, quienes necesariamente deben contar con un trato prioritario que, a pesar de ello, no desplace a otros individuos que también lo merecen.

IV. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- DECLARAR IMPROCEDENTES las acciones de tutelas presentadas por Martha Lilia Tique García, como agente oficiosa de Paulina y Camilo Tique, y por Mariela Oñate Rodríguez y otros -por medio de apoderado- con respecto al Departamento para la Prosperidad Social, por falta de legitimación por pasiva.

Segundo.-REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el día 4 de septiembre de 2014. En su lugar CONCEDER la acción de tutela presentada por Martha Lilia Tique García, como agente oficiosa de Paulina y Camilo Tique, contra la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, por la violación de los derechos fundamentales de petición, a la vida digna, al mínimo vital y a la reparación integral.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo haga la entrevista inicial del PAARI a los señores Paulina Tique de Tovar y Camilo Tique, y desarrolle el trámite

del PAARI bajo la especial consideración que la Constitución reconoce a estos adultos mayores, que además son víctimas, para que el proceso de reparación culmine lo más pronto posible y, en cualquier caso, la indemnización sea efectivamente entregada dentro de la vigencia presupuestal de este año.

Cuarto.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, proferida el 6 de noviembre de 2014. En su lugar, CONCEDER, la acción de tutela presentada por Mariela Oñate Rodríguez y otros -por medio de apoderado- contra la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, por la violación de los derechos fundamentales de petición, a la vida digna, al mínimo vital y a la reparación integral.

Quinto.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo haga la entrevista inicial del PAARI a los señores Israel Amado y Roque Merchán Cristancho, y desarrolle el trámite del PAARI bajo la especial consideración que la Constitución reconoce a estos adultos mayores, que además son víctimas, para que el proceso de reparación culmine lo más pronto posible y, en cualquier caso, la indemnización sea efectivamente entregada dentro de la vigencia presupuestal de este año.

Sexto.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo haga la entrevista inicial del PAARI a la señora Sonia Amparo Escobar, y desarrolle el trámite del PAARI bajo la especial consideración que la Constitución le reconoce como mujer cabeza de familia diagnosticada con cáncer, que además es víctima, para que el proceso de reparación culmine lo más pronto posible y, en cualquier caso, la indemnización sea efectivamente entregada dentro de la vigencia presupuestal de este año.

Séptimo.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo haga la entrevista inicial del PAARI a las señoras Mariela Oñate Rodríguez, Martha Emilia García Esquivel, Berenice Machao Bastidas, Luz Estela Zabala, Rosa María Cucaite Ramírez, Norma Esperanza González Montoya, Cristina Andrade González y María Elena Cancelada González. Adicionalmente, el trámite del PAARI deberá concluir este año y, si el presupuesto no logra

cubrir la fase final de las reparaciones integrales -que es la indemnización- deberán quedar en la lista de espera que tendrá prioridad para el pago el año siguiente. En cualquier caso, la indemnización será efectivamente entregada antes de marzo de 2016.

Octavo.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo haga la entrevista inicial del PAARI a la señora Nidia Cacaïs Tique. Adicionalmente, el trámite del PAARI deberá concluir este año y, si el presupuesto no logra cubrir la fase final de su reparación integral que es la indemnización, deberá quedar en la lista de espera que tendrá prioridad para el pago el año siguiente. En cualquier caso, la indemnización será efectivamente entregada antes de marzo de 2016.

Noveno.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de este fallo inicie la formulación del PAARI de los señores José Antonio Barrera Penagos, María Alejandrina Velásquez Castañeda, Fernando Erley Ruiz Barbosa, Artemio Murillo, José Eusebio Romero Torres, Luz Yaned Santa Malambo y proceda con la culminación del mismo dentro de este año. El trámite deberá agotar sus etapas prontamente para que la posibilidad de la indemnización administrativa sea establecida antes de culminar este año y sea efectivamente pagada antes de junio del año 2016.

Décimo.- ORDENAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas que continúe con el PAARI del señor Carlos Augusto Flórez Rendón y proceda a su culminación dentro de este año. Si el presupuesto no logra cubrir la fase final de su reparación integral que es la indemnización, deberá quedar en la lista de espera que tendrá prioridad para el pago el año siguiente. En cualquier caso, la indemnización será efectivamente entregada antes de marzo de 2016.

Undécimo.- EXHORTAR a la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas para que tome en cuenta los siguientes criterios dentro del diseño y ejecución de los PAARI:

1.- Es deber de la UARIV promover una mejor y más sencilla circulación de la información sobre el funcionamiento del PAARI, pues ello es parte de los derechos de las víctimas y de las obligaciones del Estado.

2.- En el caso de sujetos especialmente vulnerables, la razonabilidad de los trámites y de los tiempos que consumen deberá ser analizada de manera estricta, propendiendo siempre por trámites sencillos, que no impongan cargas desproporcionadas a las víctimas y que se desarrollen en tiempos breves. La interpretación rigurosa de la razonabilidad en estos casos es la forma de asegurar que la protección especial que la Constitución otorga a sujetos especialmente protegidos sea una realidad y no simplemente un enunciado vacío. En ese orden de ideas, el enfoque diferencial resulta fundamental para analizar, caso a caso, la razonabilidad de los trámites y de sus plazos.

3.- La UARIV debe tomar en cuenta el enfoque diferencial desde el primer momento en que ello sea posible, de lo contrario perdería sentido la especial consideración derivada del mismo. En efecto, en los casos más dramáticos, el manejo insensible al enfoque diferencial puede llevar a que la reparación carezca de sentido, por ejemplo por el fallecimiento de la víctima que se encuentra en espera, posibilidad que aumenta en el caso de personas con ciertas condiciones de salud o de adultos mayores.

Duodécimo.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Los poderes se encuentran en los fls. 136-154 del cuaderno principal del expediente 4708707

[2] Folio 20. Cuaderno principal expediente T-4595877.

[3] Ibíd.

[4] Fs. 16-18 y 20, ib.

[5] Fl. 5

[6] Fs. 10 y 20, ib. En el expediente no consta información sobre Paulina Tique, sin embargo al revisar en la base de datos del SISBEN el despacho pudo constatar que tiene el mismo puntaje.

[7] Fs. 4-6 y 49-53, ib.

[8] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[9] F. 28 cd. inicial expediente T-4596125

[10] Escrito de contestación de la entidad accionada. Fs.43-48, ib.

[11] Sentencia de primera instancia fs. 32-39, ib.

[12] Impugnación sentencia de primera instancia, fs. 58-60 ib.

[13] Sentencia de segunda instancia fs. 2-7, Segundo cuaderno expediente T-4595877.

[14] Fs. 157-158, cd. expediente T-4708707

[15] Escrito de contestación de la acción de tutela del DPS, fs. 162-167, ib.

[16] Sentencia de primera instancia fs. 170-188, ib.

[17] Impugnación sentencia de primera instancia, fs. 192-199 ib.

[18] F. 193 ib.

[19] Sentencia de segunda instancia fs. 212-220, ib.

[20] Fls. 36-39 cuaderno principal.

[22] Fls. 54-77 cuaderno principal.

[23] Fls. 79-106.

[24] Fl. 102 cuaderno principal.

[25] F. 106 cuaderno principal.

[26] Los tres primeros párrafos del fundamento 4 son retomados de la sentencia referida y fueron desarrollados por este mismo despacho.

[27] Ver sentencia T-1075 de 2012.

[28] Constitución Política, Artículo 2º.

[29] Constitución Política, Artículo 228.

[30] Constitución Política, Artículo 95.

[31] Ver sentencias T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-452 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[32] El fundamento 5 es retomado de la sentencia referida y fue desarrollado por este mismo despacho.

[33] Ver Sentencia T-1077 de 2012.

[34] T-899 de 2014 MP Gloria Stella Ortiz.

[35] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

[36] Sentencias T-736 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos y T-282 de 2010 M.P. Mauricio

González Cuervo

[37] T-163 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-863 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos, T-573 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos T-348 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-242 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

[38] “ARTICULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

[39] Ver T-351 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y SU-856 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[40] M.P. Manuel José Cepeda

[41] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[42] Modificada por la Ley 1232 de 2008

[43] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[44] MP Manuel José Cepeda Espinosa

[45] Emitida por la UARIV

[46] Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

[47] Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabo Morón Díaz.

[48] Sentencia T-249 de 2001; M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[49] Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[50] En la Sentencia T-596 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional recalcó la importancia del derecho de petición, como mecanismo de

participación ciudadana en el funcionamiento de las entidades públicas, en los siguientes términos: “En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.”

[51] Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias Sentencia T-074 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz y T-881 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[52] Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[53] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[54] Sobre este tema se pueden consultar las sentencias T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-748 de 201, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[55] “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

[56] Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

[57] Sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[58] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En aquella oportunidad la Corte conoció el caso de un ciudadano que en ejercicio de su derecho fundamental de petición, planteó algunas preguntas al Director de un establecimiento penitenciario de mediana seguridad, con el fin de que le informara los motivos por los cuales en uno de los patios se había clausurado una biblioteca. La entidad demanda respondió que no se referiría a las peticiones consignadas en el escrito, pues se trataba de asuntos relacionados con la seguridad

nacional. En aquella oportunidad, la Sala Octava de Decisión determinó que la decisión del Establecimiento Carcelario de negar el acceso a la información relacionada con la construcción de un comedor donde por años había funcionado una biblioteca en el patio cuarto, bajo el argumento de que se trataba de información sujeta a reserva, vulneraba los derechos de petición y acceso a la información pública del accionante.

[60] Fl. 81 cuaderno principal.

[61] Fl. 106 cuaderno principal, expediente T-4595877.

[62] El fundamento 32 es retomado de la sentencia T-209 de 2015 desarrollado por este despacho.

[63] Sentencia T-743 de 2008 MP Manuel José Cepeda.

[64] “En esta misma línea se encuentra la sentencia T-1229 de 2000” esta cita corresponde a la nota 10 de la Sentencia T-265 de 2009 MP Humberto Sierra Porto.

[65] MP Mauricio González.

[66] “Por ejemplo la sentencia T- 1110 de 2005 (F.J # 46), entre otras.” Cita contenida en otra cita, tomada de la Sentencia T-521 de 2013.

[67] “Sentencia T-158 de 2006 y T-429 de 2011.” Cita tomada de la Sentencia T-521 de 2013.

[68] F. 61, ib.

[69] MP Jorge Iván Palacio.

[70] Fl. 97 cuaderno principal.

[71] Tabla tomada del fl. 103 cuaderno principal.

[72] Fl. 102 cuaderno principal.

[73] Aunque el PAARI para cualquier hecho victimizante tiene dos momentos, el de asistencia y el de reparación, en el caso del desplazamiento forzado, el momento de

asistencia debe surtir, además, la medición de subsistencia mínima (Decreto 2569 de 2014) y la formalización del retorno o reubicación (Decreto 1377 de 2014). Sólo si estas dos etapas son agotadas adecuadamente, el PAARI puede avanzar a la reparación.

[74] “Artículo 15. Personas de especial reconocimiento y protección. El Estado garantizará prioridad en la atención, asistencia y reparación integral, como medida de acción afirmativa para garantizar la igualdad real y efectiva a las personas definidas por la Constitución Política de Colombia y el derecho internacional como de especial protección, habida cuenta de su afectación diferencial y sus características particulares de diversidad étnica, ciclo vital, condición de discapacidad y en consideración a la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres indígenas, así como en razón del impacto desproporcionado que les han producido las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH. Igualmente, el Estado garantizará que las medidas contenidas en el presente Decreto contribuyan a la eliminación de las estructuras de discriminación, exclusión y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Artículo 16. Mujeres indígenas. Las mujeres indígenas son personas de especial reconocimiento y protección y en razón a ello gozarán de medidas específicas de reparación individual y colectiva que partan del reconocimiento de su importancia para la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas.”