

Sentencia T-312/13

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO A LA VERDAD, A LA JUSTICIA, A LA REPARACION Y NO REPETICION-Protección constitucional

En materia de derechos de quienes son víctimas del desplazamiento forzado, se encuentra que el artículo 13 de la Constitución consagra que el Estado tiene la obligación de brindar una especial protección a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, como es el caso de las víctimas del desplazamiento. Así, en desarrollo de este tema, la corporación, en la sentencia T-025 de 2004, indicó aquellos derechos de los que son titulares los afectados por este fenómeno, como por ejemplo (i) la inclusión en el Registro Único de Población de Desplazada, (ii) el reconocimiento como sujeto de especial protección, (iii) recibir ayuda humanitaria, (vi) retorno a su lugar de origen y (v) derecho a la verdad a la justicia y a la reparación como víctimas del desplazamiento por causa de grupos al margen de la ley, entre otros. En cuanto a esto último, según lo ha establecido este tribunal, el derecho a la verdad comprende conocer las circunstancias, autores y partícipes del delito de desplazamiento, así como los otros delitos de los cuales haya sido víctima la persona afectada, al igual que la posibilidad de participar en el proceso. El derecho a la justicia hace referencia al acceso a recursos judiciales efectivos e idóneos y un actuar diligente y eficiente de la entidad estatal para evitar la impunidad. Por su parte, el derecho a la reparación implica el proceder del Estado encaminado a la recuperación, en términos económicos, como consecuencia de la pérdida de bienes que se vieron en la obligación de abandonar. En otras palabras, las personas afectadas por el desplazamiento forzado tienen derecho a saber el porqué de dicha circunstancia; a que se castiguen a los culpables y a una reparación administrativa o judicial en lo que a la verdad, justicia y reparación se refiere.

REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA PARA POBLACION DESPLAZADA-Reglas fijadas en sentencia SU254/13 para la procedencia excepcional y restringida de las condenas en abstracto por vía de tutela, conforme al artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

Es claro para la Corporación que, en el presente caso, no es posible conceder la

indemnización en abstracto consagrada en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, al no verificarse los presupuestos señalados por la jurisprudencia constitucional para proceder a ordenarla. Lo anterior no obsta para que se amparen los derechos fundamentales de la demandante y su núcleo familiar en lo que su condición de desplazado amerite, a objeto de que se le reconozca todo aquello que por ley esté pendiente de recibir.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE POBLACION DESPLAZADA-Obligación de la entidad accionada de entregar ayuda humanitaria de emergencia y orientar sobre programas de atención a víctimas de violencia y conflicto armado

Referencia: expediente T- 3.750.091

Accionante: Blanca Alcira Salazar Pérez

Accionados: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 1° Civil del Circuito de Cúcuta y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, de la misma ciudad, en el trámite de la acción de tutela promovida por Blanca Alcira Salazar Pérez, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Uno, por medio de auto del 30 de enero de 2013 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Blanca Alcira Salazar Pérez, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, con el fin de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas de la población desplazada, así como los de su núcleo familiar, los cuales considera vulnerados por esa entidad al no haber indemnizado o reparado de manera integral los perjuicios causados como víctimas del desplazamiento forzado.

2. Hechos

2.1. Blanca Alcira Salazar Pérez, junto con su núcleo familiar conformado por sus hijos, Disney María Cárdenas Salazar, Malfred Cárdenas Salazar, Elibed Paola Cárdenas Salazar, Jesús Danilo Cárdenas Salazar, Senid Fernanda Cárdenas Salazar y Miguel Ángel Cárdenas Castro, estos tres últimos menores de edad, se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada debido a su condición de víctimas del desplazamiento forzado, de acuerdo con el certificado expedido por la Personería del Municipio de Teorama, Norte de Santander, de 27 de marzo de 2007.[1]

2.2. A través de apoderado, manifiesta la actora que, a pesar de estar inscritos en el mencionado registro hace más de un año, Acción Social, en la actualidad, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no ha indemnizado de manera integral a ninguno de los integrantes del núcleo familiar por los perjuicios originados por el desplazamiento forzado del que han sido víctimas, vulnerando así sus derechos a una reparación justa y efectiva.

2.3. Expone que aún se encuentran en condiciones de vulnerabilidad debido a que no perciben ingreso alguno y hay ocasiones en las que no cuentan con lo necesario para sufragar su alimentación diaria. Han recibido solo unas pocas ayudas consistentes en mercados, las cuales son de carácter temporal y no constituyen reparación.

3. Pretensión

La demandante pretende que, por medio de la acción de tutela, sean amparados los

derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la igualdad, entre otros, tanto de ella como de su núcleo familiar y que, en consecuencia, se adopten diversas medidas reparatorias que según apartes del escrito que presentó pueden sintetizarse así:

“1. Condenar en abstracto a la Nación, Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, a pagar el daño emergente causado y los perjuicios causados a cada una de las personas víctimas del desplazamiento forzado arriba relacionadas que se encuentra en estado de indefensión por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas y por ende están registradas en el Registro único de Población Desplazada “RUPD” y así no estén registradas, por el solo hecho de ser hijo de algún desplazado adquieren la calidad de desplazado.

2. Ordenar inmediatamente y a favor de estas víctimas del desplazamiento forzado a pagar el daño emergente y demás conceptos de la indemnización o reparación por los perjuicios causados, liquidados ante lo contencioso administrativo, es decir, a través de un Juez Administrativo de Cúcuta que le corresponda por reparto el cual deberá iniciarse dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, concediendo un plazo al respecto no mayor a seis (6) meses, teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Interamericana, que dice que no solo el daño emergente (artículo 25 del Decreto 2591/91) se debe tasar, sino también lo siguiente:

- a) El daño Físico o mental
- b) La pérdida de oportunidades
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante
- d) Los perjuicios morales
- e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 44 de la Ley 1448 de 2011, que fija (sic) en dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes el tope de los honorarios de los abogados que representan a las víctimas de estos casos y la Sentencia C-609/12, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad.

3. Por lo expuesto en el numeral anterior, condenar a la Nación, Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antigua Agencia Presidencial para la Acción Social, pagar las costas de este proceso a favor de las víctimas relacionadas en la demanda, entre las cuales se encuentra los gastos de asistencia jurídica, liquidadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según el artículo 25 del Decreto 2591/91.

4. Que en un plazo no superior de (2) dos meses, contados a partir de la ejecutoria del auto de liquidación de los perjuicios, se ordene al Departamento para la Prosperidad Social, antigua Acción Social que deposite a órdenes de este juzgado el pago de la obligación que resulte aprobado al respecto".[2]

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Copia del certificado de registro en el Sistema Único de Población desplazada emitido por la personera del municipio de Teorema Norte de Santander (folio 1, cuaderno 2).
- Copia del Registro Civil de Nacimiento de Blanca Alcira Salazar Pérez, Miguel Andrés Cárdenas Castro, Senid Fernanda Cárdenas Salazar, Elibed Paola Cárdenas Salazar, Malfred Cárdenas Salazar y Jesús Danilo Cárdenas Salazar (folios 10 a 15, cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada y entidades vinculadas

5.1 El Juez de primera instancia, Juzgado 1º Civil del Circuito de Cúcuta, el 27 de agosto de 2012, resolvió vincular a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, territorial Norte de Santander, la cual no allegó respuesta a la presente acción constitucional.

5.2 En el trámite de segunda instancia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicitó su desvinculación del proceso por las siguientes razones:

Como primera medida, pone de presente lo establecido en los artículos 166 y 170 de la Ley 1448 de 2011, por medio de los cuales se creó la Unidad Administrativa Especial para la

Atención y Reparación a las Víctimas y se determinó que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformará en la entidad encargada de fijar políticas y programas para la asistencia y reparación de víctimas hasta tanto se adopte la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas.

Por otro lado, informa que el Decreto 4155 de 2011, transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

De igual manera, señala que en virtud del Decreto 4802 de 2011 y demás concordantes, la responsabilidad sobre la reparación y asistencia en términos de ayuda humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado recae sobre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, por ende, en su caso no habría legitimación por pasiva.

II. DECISIÓN JUDICIAL

1. Primera instancia

El Juzgado 1° Civil del Circuito de Cúcuta, en fallo del 10 de septiembre de 2012, resolvió amparar los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la igualdad de la actora, bajo el argumento de no evidenciarse la entrega de ayudas humanitarias a pesar de la calidad de víctimas que reviste junto con su núcleo familiar.

Como consecuencia, ordenó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizar un proceso de caracterización dentro de los diez días siguientes a la notificación de la providencia, para verificar las condiciones de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar, y determinar la prioridad y el turno de pago que corresponda.

A su vez, dispuso que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia el departamento proceda a orientar a la actora sobre el procedimiento a seguir para obtener los beneficios que se otorgan.

De igual manera, se instó a la demandante para iniciar las diligencias pertinentes para obtener la indemnización por vía administrativa para las víctimas de desplazamiento.

La accionante impugnó el fallo de primera instancia, reiterando los mismos argumentos presentados en el escrito de tutela.

2. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en sentencia del 17 de octubre de 2012, revocó lo resuelto en primera instancia, al considerar que el juez desconoció las pretensiones de la demandante y procedió a conceder lo que en ningún momento le había solicitado.

Por otro lado, estima que la actora y su familia no han podido regresar a su lugar de origen y la condición de desplazamiento continua, por lo que la vulneración del derecho a la reparación integral persiste.

Debido a lo anterior, considera que procede la tutela, pero en lo relacionado con la condena en abstracto que prevé el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Respecto del Auto 207 de 2010, proferido por la Corte Constitucional, manifiesta que lo único que se resolvió en esa oportunidad fue suspender las órdenes de tutela que implicaran el reconocimiento y pago de indemnización por perjuicios ocasionados o desacatos con fundamento en las sentencias T-085 de 2009 y T-299 de 2009, hasta cuando se emita la correspondiente sentencia unificada.

Se refiere también al tema de la ayuda humanitaria de emergencia, mencionando cual es su objetivo, el proceso de caracterización y el respeto al turno manifestando, respecto a este último, que se tiene que asignar en virtud de un trato igualitario por lo que no es procedente asignarlo por vía de tutela.

Así las cosas, resolvió “condenar en abstracto a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas, a pagar los perjuicios causados a Blanca Alcira Salazar Pérez y su núcleo familiar, por desplazamiento forzado del que fueron objeto, de conformidad con el monto que fijará la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como lo dispone el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. La liquidación de los Perjuicios se hará por el Juez Administrativo del Circuito de Cúcuta, por el trámite incidental, el que deberá iniciarse dentro de los (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, y deberá

ser decidido en el término de los seis (6) meses siguientes. En caso de proceder, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá proceder al pago total de la obligación en un plazo de dos (2) meses contado a partir de la ejecutoria del auto de Liquidación de la condena.

Tercero: Remitir copia integra de toda la actuación constitucional surtida, hacia el Juzgado Administrativo del Circuito (Reparto) de esta ciudad, para los efectos de la Liquidación de los Perjuicios a través de trámite incidental. Para lo cual, la Secretaría de esta Sala enviara inmediatamente dichas copias a la Oficina Judicial respectiva.

Cuarto: El Juzgado Administrativo al que le corresponda fallar el Incidente remitirá copia de la decisión de fondo al Juzgado Primero Civil del Circuito de Cúcuta.”

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión, determinar si las sentencias proferidas dentro del presente trámite, se ajustan a los parámetros fijados por la jurisprudencia de esta corporación, respecto de la procedencia de la condena en abstracto por vía de tutela.

Para resolver lo anterior, se abordaran los siguientes temas:(i) derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, (ii) procedencia excepcional y subsidiaria de las condenas en abstracto y, finalmente, (iii) el caso concreto.

4. Derechos de las víctimas del desplazamiento forzado

En materia de derechos de quienes son víctimas del desplazamiento forzado, se encuentra que el artículo 13 de la Constitución consagra que el Estado tiene la obligación de brindar

una especial protección a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, como es el caso de las víctimas del desplazamiento.

Así, en desarrollo de este tema, la corporación, en la sentencia T-025 de 2004, indicó aquellos derechos de los que son titulares los afectados por este fenómeno, como por ejemplo (i) la inclusión en el Registro Único de Población de Desplazada, (ii) el reconocimiento como sujeto de especial protección, (iii) recibir ayuda humanitaria, (vi) retorno a su lugar de origen y (v) derecho a la verdad a la justicia y a la reparación como víctimas del desplazamiento por causa de grupos al margen de la ley, entre otros.

En cuanto a esto último, según lo ha establecido este tribunal, el derecho a la verdad comprende conocer las circunstancias, autores y partícipes del delito de desplazamiento, así como los otros delitos de los cuales haya sido víctima la persona afectada, al igual que la posibilidad de participar en el proceso.

El derecho a la justicia hace referencia al acceso a recursos judiciales efectivos e idóneos y un actuar diligente y eficiente de la entidad estatal para evitar la impunidad. Por su parte, el derecho a la reparación implica el proceder del Estado encaminado a la recuperación, en términos económicos, como consecuencia de la pérdida de bienes que se vieron en la obligación de abandonar.[3]

En otras palabras, las personas afectadas por el desplazamiento forzado tienen derecho a saber el porqué de dicha circunstancia; a que se castiguen a los culpables y a una reparación administrativa o judicial en lo que a la verdad, justicia y reparación se refiere.

En relación al tema de la reparación, como se observó, cabe la posibilidad de que la misma tenga una naturaleza judicial o administrativa. La primera, esta orientada a la justicia en términos de personas individualmente consideradas, a través de esta se busca el esclarecimiento del delito pasando por la investigación y sanción de los responsables, va encaminada básicamente al resarcimiento total del daño causado a la persona. En nuestro ordenamiento, la reparación se puede dar por medio de un proceso penal ordinario o también se puede acudir al proceso penal previsto por la justicia transicional, tal como lo establece la Ley 975 de 2005.[4]

Inicialmente, esta reparación se encontraba regulada por el Decreto 1290 de 2008, por medio del cual se había previsto un programa de indemnización individual con normas referentes a la reparación administrativa para la población desplazada. Actualmente, es la Ley 1448 de 2011, la que consagra disposiciones sobre este tipo de resarcimiento[5], medidas de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición y reparación colectiva y a su vez, se encuentran disposiciones al respecto en los artículos 146 a 162 del Decreto 4800 de 2011.[6]

5. Procedencia excepcional y subsidiaria de las condenas en abstracto por vía de tutela

El artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, dispone que el juez, en el fallo que conceda la tutela, tiene la potestad de ordenar la indemnización del daño emergente ocasionado si es considerado necesario para el goce del derecho vulnerado, en los casos en que el afectado no cuente con otro mecanismo que le permita restablecer su situación, la vulneración del derecho sea evidente y como resultado de un actuar manifiestamente arbitrario.

La liquidación del mencionado daño y la de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, según el caso, a través de trámite incidental dentro de los seis meses siguientes al fallo de tutela.

Este tribunal, en repetidas ocasiones, se ha pronunciado en el sentido de señalar que la acción de tutela es un mecanismo dirigido específicamente a la protección y garantía de los derechos fundamentales y su naturaleza esencial no es la de otorgar indemnizaciones o reparaciones por daños ocasionados. Para ello, el ordenamiento jurídico cuenta con distintos mecanismos judiciales ordinarios a través de los cuales se puede obtener el reconocimiento de tales perjuicios.

Sin embargo, el Decreto 2591 de 1991, establece la posibilidad de que el juez constitucional, al conceder el amparo, pueda ordenar la indemnización del daño emergente, una vez verificados diversos presupuestos.

Así, lo primero que se debe tener en cuenta para que proceda el decreto de la mencionada indemnización es que la tutela sea concedida, es decir que se acceda a la pretensión

principal de quien solicita el amparo.[7]

No obstante, aunado a que se acceda al amparo del derecho fundamental vulnerado, se debe presentar el cumplimiento de otros presupuestos. De esta manera, para que sea posible otorgar este tipo de resarcimiento es indispensable que la persona no tenga a su alcance otro mecanismo judicial que le permita acceder a dicho beneficio, lo que no se puede confundir con la exigencia de contar con otro medio ordinario para proteger su derecho fundamental.[8]

Bajo ese orden, si del estudio del caso se puede verificar que el afectado cuenta con otra alternativa que le permita obtener el mencionado reconocimiento, este se torna improcedente por vía de la acción constitucional.

De igual forma, como lo menciona el artículo 25 del citado decreto, la vulneración del derecho fundamental debe ser evidente y guardar una relación causal con una acción a todas luces arbitraria, así las cosas “No es suficiente, entonces, con el hecho objetivo de que el derecho fundamental aparezca afectado o en peligro, sino que se requiere que el desconocimiento del derecho haya sido ostensible y que el sujeto activo haya actuado en abierta transgresión a los mandatos constitucionales, a su arbitrio, con evidente abuso de su poder.”[9]

Así mismo, el caso concreto debe demostrar la necesidad de la indemnización para garantizar el goce efectivo del derecho, justificando de esta manera que este reconocimiento proceda por vía de tutela.

Al accionado debe protegérsele en todo momento el debido proceso aunque la acción de tutela se trate de un proceso sumario, toda vez que, de no respetarse estas garantías no le es dado al juez constitucional acceder a una condena en abstracto.

Por otro lado, cabe resaltar que este tipo de condena debe ir orientada únicamente a resarcir el daño emergente que resulta como consecuencia de la vulneración del derecho fundamental, por ende, no se cobijan con esta indemnización, el lucro cesante o la pérdida de oportunidad.

Una vez analizado el caso, si el juez de tutela llega a la conclusión de que es viable adoptar

la medida de condena en abstracto, debe proceder a indicar de manera precisa la configuración del perjuicio, por qué se torna imprescindible la indemnización para el goce del derecho conculcado, a qué se atribuye la ocurrencia de la afectación y la relación de causalidad entre hecho generador y el daño causado. De la misma manera, se deberán señalar las bases que el juez competente, ya sea de lo contencioso administrativo o de una jurisdicción ordinaria, dependiendo de la naturaleza de la entidad a la cual se le va a imponer la orden, debe tener en cuenta para efectos de realizar la liquidación que corresponda.[10]

En relación con lo mencionado, la Corte ha manifestado que:

“Respecto del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 la jurisprudencia de la Corte ha entendido que (i) la acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria; (ii) es excepcional pues si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización; (iii) solo procede cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio, por lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio; (iv) no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado; (v) debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante; (vi) se debe garantizar el debido proceso al accionado; y (vii) sólo cubre el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena in genere accede a decretarla, ‘debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación.’[11]

A la luz de lo expuesto, cabe concluir que la indemnización a través de la acción de tutela o condena en abstracto establecida en el artículo 25 del decreto 2591 de 1991, es de naturaleza excepcional y subsidiaria, entonces, para su procedencia, el juez de tutela debe

ser muy estricto en verificar que efectivamente se cumpla con los presupuestos anteriormente mencionados en el caso concreto, así como aquellas directrices dirigidas a él en caso de que se proceda a esta clase de resarcimiento.

6. Caso concreto

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar si las decisiones judiciales que se revisan se ajustan a lo que la corporación ha expresado sobre el tema de las condenas en abstracto y la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado.

6.1 En el asunto bajo estudio, está acreditado en el expediente que Blanca Alcira Salazar Pérez, junto con su núcleo familiar, se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada debido a su condición de desplazados, de acuerdo con el certificado expedido por la Personería del Municipio de Teorama, Norte de Santander, el 27 de marzo de 2007.

A través de apoderado, manifiesta la actora que, en la actualidad, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no la ha indemnizado de manera integral ni a ninguno de los integrantes de su núcleo familiar, lo que vulnera sus derechos a una reparación justa y efectiva. Lo único que han recibido son ayudas consistentes en mercados los cuales son de carácter temporal.

Por lo anterior solicitó, a través de la acción de tutela, que se ordene a la entidad demandada, el pago de la indemnización a la que considera tener derecho, la cual debe comprender los conceptos de daño emergente y demás perjuicios causados como el daño físico y moral, y la pérdida de oportunidades, entre otros.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, requirió su desvinculación del proceso, al estimar que en su caso no existe legitimación por pasiva, en la medida en que la encargada de atender este tipo de solicitudes es la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas.

El Juzgado 1° Civil del Circuito de Cúcuta, al que le correspondió resolver la acción constitucional en primera instancia, decidió conceder el amparo de los derechos

fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la igualdad.

En consecuencia, ordenó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realizar un proceso de caracterización para verificar las condiciones de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la providencia, y así determinar la prioridad y el turno de pago que corresponda.

A su vez, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, el Departamento proceda a orientar a la actora sobre el procedimiento a seguir para obtener los beneficios que se otorgan.

De igual forma, se instó a la demandante con el objetivo iniciar las diligencias pertinentes para obtener la indemnización por vía administrativa.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, actuando como juez de segunda instancia, revocó lo resuelto por el a quo, al considerar que el juez desconoció las pretensiones de la demandante y concedió lo que en ningún momento se le había solicitado.

Por otro lado, expone que los accionantes no han podido regresar a su lugar de origen y la condición de desplazamiento continúa, por lo que la vulneración al derecho a la reparación integral persiste.

Concluye que, debido a lo anterior, procede el amparo por vía de tutela pero no en el sentido en que lo concedió el juez de primera instancia, sino en lo que tiene que ver con la condena en abstracto que establece el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Por tal razón, resuelve condenar en abstracto a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

6.2 De las circunstancias fácticas anotadas, la Corte advierte que la decisión del juez de segunda instancia no se ajusta a lo señalado por este tribunal respecto de la condena en abstracto consagrada en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, acorde con los argumentos que se expondrán a continuación:

Como primera medida, se debe recordar que la indemnización prevista en el citado artículo es siempre excepcional, razón por la cual, para que la misma proceda se deben cumplir los

presupuestos mencionados en la parte considerativa de esta providencia. Cabe repetir, la acción de tutela no tiene una naturaleza indemnizatoria; solo es viable cuando no exista otro mecanismo judicial para el resarcimiento del perjuicio; es necesario que la vulneración sea evidente y como consecuencia de una acción manifiestamente arbitraria del accionado y, solo cubre el daño emergente. Es pertinente entonces, entrar a analizar si dichas situaciones se logran verificar en el caso concreto.

De acuerdo a lo establecido inicialmente, la condena en abstracto, además de excepcional, es subsidiaria, es decir, que si el afectado cuenta con otro mecanismo para obtener el resarcimiento de los daños causados, no es posible para el juez constitucional acceder a la indemnización que establece el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Al estudiar los hechos que dan origen a la presente tutela, la Corte observa que la accionante bien puede reclamar la reparación por vía administrativa dispuesta en la Ley 1448 de 2011 cuyos artículos 132 a 134[12] indican cuales son las medidas a las que pueden acudir las víctimas para obtener la correspondiente reparación en concordancia con lo señalado en el Decreto 4800 de 2011, artículos 146 a 162. En consecuencia, no se cumple con el requisito de subsidiariedad para que sea viable la condena en abstracto, según lo ha determinado esta corporación en ocasiones anteriores.[13]

Por otro lado, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta no presentó argumentos que soporten la razón por la cual la indemnización sea necesaria para el goce efectivo del derecho, no indicó cuál fue el actuar manifiestamente arbitrario y tampoco fijó los criterios base para realizar la liquidación. De hecho, simplemente se limitó a manifestar que, “por la vulneración de sus derechos fundamentales y, al ostentar la condición de ser sujetos de protección especial constitucional por su carácter de desplazados, se abre paso el imponer la Sanción a que hace referencia el Artículo 25 del Decreto 2591 de 1991”.

Aunado a esto, la pretensión de la demandante está encaminada a obtener la reparación del daño físico y moral, la pérdida de oportunidades, lucro cesante y gastos de asistencia jurídica, conceptos que no se conectan con la noción de daño emergente, único que puede reclamarse por el trámite aquí invocado, lo que también hace que se torne improcedente la condena en abstracto.

Bajo esta perspectiva, es claro para la corporación que, en el presente caso, no es posible

conceder la indemnización en abstracto consagrada en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, al no verificarse los presupuestos señalados por la jurisprudencia constitucional para proceder a ordenarla. Por ende, se revocará la sentencia emitida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. Lo anterior no obsta para que se amparen los derechos fundamentales de la demandante y su núcleo familiar en lo que su condición de desplazado amerite, a objeto de que se le reconozca todo aquello que por ley esté pendiente de recibir. En ese sentido se impartirán las órdenes tendientes a hacer efectivo dicho amparo.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, el 17 de octubre de 2012, por medio de la cual condenó en abstracto a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas, dentro de la acción de tutela iniciada por Blanca Alcira Salazar Pérez, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y en su lugar, CONCEDER la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas e igualdad.

SEGUNDO.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, realice el proceso de caracterización para verificar las condiciones de vulnerabilidad de la accionante y su núcleo familiar, determinando la prioridad y el turno de entrega de las prerrogativas legales a las que tiene derecho a acceder.

A su vez, orientar a la actora sobre el procedimiento a seguir para obtener los beneficios que se otorgan y asesorar en lo relacionado con las diligencias necesarias para acceder a la indemnización por vía administrativa para las víctimas de desplazamiento.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 1, cuaderno 2.

[2] Folio 15, cuaderno 2.

[3] Ver Sentencias, T-299 de 2009 y T-327 de 2000.

[4] Sentencia SU-254 de 2013.

[5] Artículos 132 a 134 de la Ley 1448 de 2011.

[6] Sentencia SU-254 de 2013.

[7] Ver Sentencia T-095 de 1994.

[8] Ver Sentencia T-403 de 1994.

[9] Sentencia T-403 de 1994.

[10] Sentencia T-403 de 1994, ver también sentencias T-033 de 1994, T-171 de 1995, T-170 de 1999 y T-673 de 2000, entre otras.

[11] Ver Sentencias T-299 de 2009 y T-403 de 1994.

[12]Capítulo VII. Indemnización por vía administrativa.

[13] Sentencia SU-254 de 2013.