



Cartagena de Indias D.T. y C., dos (02) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-40-015-2017-00104-01
Demandante	CÉSAR JAVIER MARTÍNEZ FRANCO
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Improcedencia de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa correspondiente cuando el actor no demuestra dentro del recurso de amparo, haber agotado los trámites administrativos necesarios, y/o su condición de víctima en estado de especial protección</i>

I.- OBJETO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dirimir la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia del 26 de mayo de 2017¹, proferida por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, en la que se rechazó por improcedente la acción de tutela interpuesta.

II.- ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró el señor César Javier Martínez Franco, identificado con la C.C. No. 9.151.656 de María la Baja – Bolívar.

III.- ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV)**.

¹ Fols. 53 – 62 Cdno 1



IV.- ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

CÉSAR JAVIER MARTÍNEZ FRANCO, solicita que le sean tutelados los derechos fundamentales de petición, dignidad humana y reparación integral; y, en consecuencia, se le ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV), que le sea otorgada la indemnización administrativa que le corresponde, toda vez que, tiene prioridad en razón a la enfermedad que padece y por los perjuicios que le fueron ocasionados por el desplazamiento forzado.

4.2. Hechos².

La parte accionante, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes hechos que se compendian así:

Manifestó el actor que, es desplazado por causa del conflicto armado en el corregimiento de Matuya en el municipio de María la Baja el 16 de junio de 2005, por lo que se encuentra en el Registro Único de Víctimas – Ruv; sí mismo argumenta que, se desplazó junto a su núcleo familiar compuesto por Doris del Rosario de la Cruz Salsa, Roysi Katherine Suarez Castilla, Shirley Mercedes Castilla de la Cruz, Yesid Martínez de la Cruz y César Matías Arenas Castilla.

Expuso el demandante que, tiene 60 años de edad, que le fue practicada cirugía de corazón abierto el día 19 de febrero del año 2010, y posteriormente sufrió isquemia cerebral en el año 2014, razón por la cual, se le imposibilita trabajar por prescripción médica, dado los esfuerzos que ello implica.

Asegura también, que interpuso derechos de petición ante la Unidad Administrativa Especial Para la Atención Integral a las víctimas (UARIV), en distintas oportunidades solicitando le sea otorgada ayuda humanitaria, la que fue negada mediante Resolución No. 060012070952299 del año 2017, bajo el entendido que tenía los sustentos mínimos. En razón de lo anterior, interpuso derechos de petición solicitando se diera indemnización administrativa de conformidad a la Resolución No. 090 de 2015.

No obstante, alega el actor que interpuso derecho de petición el 07 de septiembre del año 2016 ante la UARIV, quien le dio respuesta a través del oficio de radicado 20161303927172 manifestándole que se llevaría a cabo proceso de identificación de carencias, el cual le fue realizado y notificado a

² Fols. 1 – 2 Cdno 1





través de la resolución No. 0600120170952299 de 2017, donde le fue suspendida la ayuda humanitaria por contar con subsistencia mínima, de igual forma, le manifestaron que en el eventual caso su núcleo familiar o el, se encuentre en discapacidad o incapacidad permanente o personas con enfermedades graves, ruinosas o de alto costo, es catalogada como causal de priorización, sin embargo, lo esbozado en la respuesta a la petitoria elevada por la accionante, no corresponde según manifiesta este último, la cuestión de fondo para ser priorizado.

4.3 CONTESTACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV.³

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, presentó contestación extemporánea de la acción de tutela, por lo cual no se puede tenerse en cuenta la misma.

Se deja constancia, que con la misma, se aportó al expediente, la copia de la respuesta del derecho de petición presentado por el accionante, la cual tiene fecha de expedición 25 de mayo de 2017 (fl. 60-62).

V.- FALLO IMPUGNADO

El Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 26 de mayo de 2017⁴, resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela promovida por César Javier Martínez Franco, contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV.

Lo anterior, por considerar que el actor debió iniciar las actuaciones administrativas correspondientes para obtener lo solicitado en sede de tutela, razón por la cual, el señor Cesar Javier Martínez cuenta con otros mecanismos de defensa para resolver la controversia planteada en la acción de tutela.

De otro lado, la Juez de primera instancia consideró que no estaba probada la existencia de perjuicio irremediable que catalogara a la acción de tutela como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales invocados.

³ Fols. 55 – 59 Cdno 1

⁴ Fols. 50 – 54 Cdno 1





VI.- IMPUGNACIÓN

El accionante en fecha 05 de junio de 2017⁵, presentó escrito de impugnación⁶ contra la providencia antes referenciada, como sustento a la misma, manifestó que la providencia impugnada no estuvo en concordancia con los derechos fundamentales vulnerados por la Unidad Administrativa Especial y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, según manifiesta, toda vez que, los invocados por el fueron los derechos fundamentales de petición, dignidad humana y el derecho fundamental de reparación integral y los que se fundamentan en la parte motiva del fallo de primera instancia, versan sobre los derechos al debido proceso, buena fe, seguridad social, mínimo vital y vida digna.

De otro lado, aduce que la UARIV no rindió informe alguno acerca de la indemnización administrativa a la que tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado, víctima del conflicto armado, según expone la parte actora, por lo que debe ser priorizado.

Concluye manifestando que, su pretensión no estaba dirigida a la obtención de ayuda humanitaria y tampoco a que fuese revocado el acto administrativo mediante el cual se le suspende aquella, sino a la indemnización administrativa, la cual se encuentra establecida en la Ley 1448 de 2011, todo ello debido a que presenta enfermedad de alto costo, que constituye una razón para que la indemnización administrativa le sea otorgada.

VII.- RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 07 de junio de 2017⁷, proferido por el Juzgado de origen, se concedió la impugnación de acción de tutela de la referencia, por lo que fue asignado el conocimiento de la misma a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 30 de junio de 2017⁸, siendo finalmente recibido y admitido el 04 de julio de esta anualidad⁹.

VIII.- PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

Las pruebas obrantes en el expediente son las siguientes:

⁵ Fols. 70 – 73 Cdno 1

⁶ Fols. 147 – 153 Cdno 1

⁷ Fol. 75 Cdno 1

⁸ Fol. 4 Cdno 2

⁹ Fol. 6 Cdno 2



- Copia de derecho de petición elevado por el señor Cesar Javier Martínez Franco ante la UARIV.¹⁰
- Copia de epicrisis del señor Cesar Martínez Franco, emitido por la E.S.E. Hospital Universitario del Caribe.¹¹
- Copia de evoluciones médicas del señor Cesar Javier Martínez Franco, emitido por la E.S.E. Hospital Universitario del Caribe, del 20 de marzo de 2013.¹²
- Copia de cédula de ciudadanía del señor Cesar Javier Martínez Franco.¹³
- Copia de respuesta a derecho de petición de radicado 201613039271572, emitido por la UARIV, de fecha 24 de septiembre de 2016.¹⁴
- Copia de Resolución No. 0600120170952299 de 2017, emitida por la UARIV, por la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria.¹⁵
- Copia de cédula de ciudadanía del señor Yesid Martínez de la Cruz.¹⁶
- Copia de tarjeta de identidad de Roysi Katherine Suarez Castilla.¹⁷
- Copia de Registro Civil de Nacimiento de Cesar Matías Arenas Castilla.¹⁸
- Copia de cédula de ciudadanía de la señora Shirley Mercedes Castilla de la Cruz.¹⁹
- Copia de ecocardiograma del señor Cesar Martínez Franco, emitido por Cardiólogos Integrados de Cartagena LTDA.²⁰
- Copia de examen médico practicado por Best Médical al señor Cesar Javier Martínez Franco, de fecha 24 de agosto de 2015.²¹
- Copia de respuesta emitida por la UARIV al señor Cesar Javier Martínez Franco, de fecha 25 de mayo de 2017.²²
- Copia de la orden de servicio de envió por correo certificado nacional por parte de la UARIV.²³

¹⁰ Fols. 10 – 12 Cdno 1

¹¹ Fols. 13 – 14 Cdno 1

¹² Fols. 15 – 16 Cdno 1

¹³ Fol. 17 Cdno 1

¹⁴ Fols. 18 – 20 Cdno 1

¹⁵ Fols. 21 – 23 Cdno 1

¹⁶ Fol. 28 Cdno 1

¹⁷ Fol. 29 Cdno 1

¹⁸ Fol. 30 Cdno 1

¹⁹ Fol. 31 Cdno 1

²⁰ Fol. 32 Cdno 1

²¹ Fols. 33 – 42 Cdno 1

²² Fols 60 – 62 Cdno 1

²³ Fols. 64 – 67 Cdno 1



IX. - CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, como resultado de la revisión procesal ordenada en el Art. 25 Ley 1285 de 2009 – Modificatoria de la Ley 270 de 1996, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

X. - CONSIDERACIONES

10.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

10.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar si:

¿Es procedente la acción constitucional de tutela como mecanismo excepcional para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento y en consecuencia reclamar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa correspondiente cuando el actor no demuestra dentro del recurso de amparo, haber agotado los trámites administrativos necesarios y/o su condición de víctima en estado de especial protección?

Para abordar los problemas planteados, se hará énfasis en los siguientes aspectos: i) procedencia de la acción de tutela; ii) procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado; iii) Procedencia de la indemnización individual administrativa para las víctimas del conflicto armado; iv) Conclusión.

10.3 TESIS DE LA SALA

En ese orden de ideas, la Sala sostendrá que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, toda vez que, el accionante no acreditó la existencia de perjuicio irremediable que lo ponga en condición de vulnerabilidad y por tanto haga procedente éste mecanismo subsidiario de defensa procedente; así como tampoco demuestra haber agotado los mecanismos legales



previstos ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para la obtención de la indemnización administrativa solicitada en sede de tutela.

10.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

10.5. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado.

De conformidad con la Constitución Política, es preciso señalar que la connotación de Estado Social de Derecho trae inmersa ciertas obligaciones para con los titulares de sus derechos, puesto que las personas que se





encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial para que hagan efectivo el derecho fundamental a la vida digna.

La Corte Constitucional, en sentencia T-821 de 2007²⁴, señaló:

"La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.

La Constitución Política, ordena a las entidades encargadas proporcionar las ayudas necesarias por tratarse de una población que se encuentra en una situación dramática, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más importantes.

Teniendo en cuenta la situación caótica que ha alcanzado el desplazamiento forzado en nuestro país, el Estado se ha visto en la necesidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a solventar las necesidades imprevistas, pues se trata de personas que llegan a vivir en la miseria. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos de las autoridades para contrarrestar estas situaciones, se han notado fallas en el Sistema Nacional Integral de Población Desplazada, relacionada con la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo social.

Por esta razón, la acción de tutela resulta procedente cuando se presenta vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, bien sea porque las autoridades encargadas de prestar la atención no brindan la información pertinente, las ayudas de emergencia no son entregadas dentro de los plazos señalados, no se realiza la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- a pesar del cumplimiento de los requisitos o no se ejecutan los programas sociales de apoyo socioeconómico.

En tales circunstancias, la Corte ha sido clara al señalar que la tutela es el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos vulnerados, pues aun tratándose de actuaciones de la administración que pueden controvertirse por la vía contencioso – administrativa, no puede dejarse de lado el estado de indefensión en el que se hallan los desplazados y la urgencia con la que suelen requerir las ayudas brindadas por el Estado, pues es una urgencia que no tiene nada que ver con la falta de celeridad que caracteriza ese tipo de procesos.

Al respecto, en sentencia T-086 de 2006, señaló:

"En este contexto, teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal

²⁴ M.P. Catalina Botero Marino.



condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados".

Así las cosas, la acción de tutela debe de actuar como instrumento eficaz para la protección de los derechos de la población desplazada, en razón a la necesidad de medidas expeditas para superar su estado de vulnerabilidad, siendo obligación del Gobierno Nacional el socorrer, asistir y proteger a la población en tales condiciones, así como atender sus necesidades básicas hasta que los afectados estén en condiciones de ocuparse de su auto sostenimiento."

10.6. Procedencia de la indemnización individual administrativa para las víctimas del conflicto armado.

Corresponde a la Sala iniciar su análisis a la luz del marco legal que contiene las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del desplazamiento forzado.

Por ello, destaca la Sala, que la pretensión de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de reparación administrativa, por hechos atribuibles al conflicto armado, es totalmente conducente, siempre y cuando, se atienda a los lineamientos consignados por la jurisprudencia al respecto.

Sea lo primero indicar, que la reparación administrativa como medio jurídico para compensar las contingencias derivadas del conflicto armado, fue instituida inicialmente por el Decreto 1290 de 2008, disposición normativa que en sus Arts. 4 y 5, encuadró una serie de mecanismos, que tenían por objeto satisfacer el estado de cosas inconstitucional, predicable al lastre histórico del conflicto, propio del devenir político y social de este país.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1448 de 2011, se impulsa un nuevo intento de superación institucional y jurídica en torno a las consecuencias del conflicto armado, donde por primera vez, se categoriza de manera uniforme, el concepto de víctima²⁵, se establecen una serie de trámites judiciales y administrativos, para garantizar los derechos a la justicia, reparación y verdad, de aquellas personas que dicen ser afectados de manera directa, por la problemática social en estudio, entre estos, aquel referente a la reparación de tipo administrativo (Ver Arts. 146-162 de la norma en comentario).

La anterior norma, es reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, el cual deroga el Decreto 1290 de 2008, sin embargo, en sus Arts. 146 y ss., mantiene la institución de la reparación administrativa y consigna un régimen de transición, de cara a las solicitudes elevadas, antes de la entrada en vigencia

²⁵ Sobre este aspecto, Ver Sentencia C- 781 de 2012. M.P Dra. María Victoria Calle Correa.



de la ley 1448 de 2011-Para efectos de topes y montos indemnizatorios, así como registro de víctimas-.

Por consiguiente, la obligación del Estado en cabeza de la UARIV, de indemnizar por vía administrativa, se mantiene incólume actualmente en el ordenamiento jurídico, de allí que cualquier persona que considere tener derecho a la reparación en comento, debe agotar los trámites administrativos dispuestos para ello.

Se acota, que inicialmente la jurisprudencia constitucional, manifestaba como regla general, la improcedencia de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la reparación por vía administrativa, atendiendo a la naturaleza subsidiaria y residual de la misma. En sentencia del 17 de mayo de 2012⁶, el H. Consejo de Estado, manifestó:

"En virtud de lo anterior, es claro que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para tramitar ni reconocer indemnizaciones solicitadas con ocasión de los perjuicios causados por el conflicto armado.

En el caso sub examine, se observa que los accionantes no han agotado los procedimientos administrativos existentes para la obtención de la reparación solicitada, por lo que no es posible que a través de este medio constitucional se ordene el pago de suma alguna, pues como se mencionó en la providencia transcrita, en casos como el sub lite, el objeto de esta acción debe ceñirse a otorgar a las víctimas de la violencia una garantía en el acceso a los mecanismos previamente establecidos por el Estado para reparar integralmente los daños causados, pues de esta manera se evita una deslegitimación de tales mecanismos y la vulneración del derecho a la igualdad de las personas que sí acceden a tales medios de defensa, por lo que se ordenará a la entidad competente proceder con el trámite respectivo."

Sin embargo, tal posición sufre un cambio a raíz del pronunciamiento de la Corte Constitucional, efectuado en Sentencia SU-254 de 2013²⁶; donde a más de establecerse una serie de reglas sobre la liquidación indemnizatoria, también se consideró sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, siempre y cuando se demuestre como carga mínima, la calidad de víctima, a través de la inscripción en el RUV, pregonándose por una valoración flexible del principio de subsidiariedad de la solicitud de amparo.

Al respecto, en la sentencia referida se sostuvo:

"De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que con la declaración e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hasta ahora existente, que se transformó en el Registro Único de Víctimas, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la población desplazada cumple con una carga mínima de presentarse ante la entidad responsable, declarar y solicitar su inscripción para el acceso a los diferentes

²⁶ Corte Constitucional. M.P Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.



programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada y del recién creado "Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas", de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, en lo que se refiere a las diferentes medidas de reparación integral previstas por esta Ley.
(...)

Así las cosas, para la Corte es claro que los actores de los expedientes bajo estudio, en tanto ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y se encuentran debidamente inscritos en el RUPD y de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, tienen legitimidad para solicitar y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral que hoy prevé la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios, especialmente el Decreto 4800 de 2011, así como a ser beneficiarios del régimen de transición previsto por el artículo 155 de este último decreto. **No obstante, cabe advertir que si por algún hecho sobreviniente se encuentra y establece que uno de los actores no ostenta la calidad de víctima de desplazamiento forzado, éste no será beneficiario de las medidas que se adopten en la presente decisión.**

Sobre este punto, la Sala encuentra que también por esta razón, las acciones de tutela que ahora se estudian son procedentes y por ello entrará a decidir de fondo sobre las mismas.

Ahora bien, pasando al análisis de los casos en concreto, encuentra la Sala que en la mayoría de los casos acumulados en este proceso se cumple con el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, en cuanto se agotaron los mecanismos previstos ante la propia entidad para la obtención de la reparación y la indemnización y cumplieron con el requisito de presentación de solicitud, ya que los accionados, con anterioridad a la presentación de la tutela, elevaron ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, peticiones con el fin de obtener su reparación e indemnización, las cuales les fueron negadas o respecto de las cuales no recibieron respuesta alguna por parte de la entidad accionada.

La Sala constata que sólo en dos casos – los Expedientes T2.474.803 y T- 2.448.283- los señores Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y Geblum Alfonso Pardo Arvilla, respectivamente, afirman haber presentado solicitud verbal ante Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de obtener su reparación integral e indemnización. Sin embargo, en estos dos casos, en criterio de esta Corte, resulta igualmente procedente la tutela, por las siguientes razones: (a) se trata de unos ciudadanos en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y sujetos de especial protección constitucional, dada su condición de desplazados; (b) se debe dar aplicación al principio de presunción de veracidad, contenido en el artículo 20 del Decreto 1290 de 2008 (sic), en razón a que no se presentó prueba en contrario o no se desvirtuó dicha afirmación por parte de la entidad accionada; y (c) por cuanto en estos casos, los accionantes y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- y por tanto, no sólo ostentan la calidad de víctimas, sino que cumplen con el requisito administrativo mínimo para acceder y ser beneficiarios de las diferentes medidas de reparación integral a víctimas del conflicto interno, que hoy se encuentran reguladas por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No obstante lo anterior, la Sala reitera que en aquellos casos que, por algún hecho sobreviniente, se encuentre y establezca que los solicitantes no ostentan la calidad de víctimas de desplazamiento





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 051/2017
SALA DE DECISIÓN No. 002

SIGCMA

forzado, éstos no serán beneficiarios de las medidas que se adopten en la presente decisión.

En criterio de esta Sala, yerran los jueces de instancia que, en los casos bajo estudio, negaron las acciones de tutela por improcedentes, argumentando que los accionantes tenían la vía de la reparación judicial, bien por la vía penal o bien por la vía contencioso administrativa, para solicitar la reparación integral. Lo anterior, por cuanto estos jueces olvidaron (a) que se trata de ciudadanos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y debilidad manifiesta y se trata de sujetos de especial protección constitucional; (b) que existen diversas vías de reparación a víctimas de desplazamiento: la vía judicial y la vía administrativa; (c) que en estos casos, se trata del reconocimiento y otorgamiento de la reparación integral e indemnización por la vía administrativa, la cual no requiere, de ninguna manera, haber agotado previamente la vía judicial, bien por la jurisdicción penal o por la contencioso administrativa; (d) que la vía administrativa para la reparación integral de las víctimas de desplazamiento, de que tratan los expedientes bajo examen, debe seguirse ante las entidades y organismos del Gobierno encargadas de esta materia, en este caso y de conformidad con la normatividad actualmente vigente -la Ley 1448 de 2011-, las responsabilidades en materia de reparación a víctimas le corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en el que se transformó la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011; y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, de acuerdo con el artículo 166 y 168 de la Ley 1448 de 2011; y finalmente, (e) olvidaron los jueces que las vías administrativas y judiciales de reparación no son excluyentes, sino complementarias.

Por estas razones, esta Corporación evidencia que las acciones de tutela presentadas en esta oportunidad y acumuladas en la presente sentencia de unificación, cumplen con los requisitos de procedibilidad."

Posición asumida por el H. Consejo de Estado, en Sentencia del 20 de marzo de 2014²⁷, en la que se indicó:

"Se estima que la importancia de la sentencia SU-254 de 2013, que invoca en su favor el accionante, no sólo radica en sus efectos y las precisiones realizadas respecto a la liquidación de la indemnización administrativa, sino en los argumentos que expuso la misma para considerar que la acción de tutela excepcionalmente es procedente para el reconocimiento de dicha indemnización.

Lo anterior teniendo en cuenta que en los casos analizados por la Corte Constitucional se discutió si los accionantes contaban con otros medios de defensa para obtener la referida indemnización, e incluso se resaltó respecto dos de ellos, que no existían pruebas mediante las cuales se acreditara que en primer lugar acudieron ante las entidades administrativas competentes, circunstancias que a juicio de la parte demandada hacían improcedente el amparo solicitado.

Sobre el particular la Corte Constitucional precisó, que tratándose de las víctimas de la violencia, y por ende, de sujetos de especial protección, no podía realizarse una

²⁷ Expediente 2014-00219-00. C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.





interpretación estricta de los principios de subsidiariedad e inmediatez respecto a la interposición de la acción de tutela; que a los mismos no podían imponérsele cargas que terminaran revictimizándolos; que con el hecho de estar inscritos en el Registro de Población Desplazada y/o de Víctimas, cumplieran con la carga de solicitar su cobertura por los distintos programas de reparación integral; que sus afirmaciones sobre la solicitud verbal de dicha indemnización debían valorarse bajo el principio de la buena fe; y que no puede olvidarse que las vías administrativas y judiciales de reparación no son excluyentes, sino complementarias."

Por último, frente a la indemnización por vía administrativa a favor de las víctimas, la Corte Constitucional en sentencia T- 908 de 2014, establece los parámetros en que será distribuida la indemnización, precisando:

"... para las solicitudes de reparación administrativa presentadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4800/11, el título VII de esta norma relativo a las medidas de reparación integral, en el capítulo III, entre los artículos 146 a 162, define los aspectos de la indemnización por vía administrativa, entre los cuales se pueden destacar, el monto a pagar por los diferentes daños que se pueden causar a las víctimas, que para el caso del homicidio, desaparición forzada y secuestro, fija al igual que el decreto anterior hasta 40 salarios mínimos mensuales legales (numeral 1 del art. 149)²⁸. En cuanto a la distribución de la indemnización señala el Decreto 4800/11, en el artículo 150, que en caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa se distribuirá así:

"1. Una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será entregada al cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los hijos; 2. A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será distribuido entre los hijos, y el otro cincuenta por ciento (50%) entre los padres supervivientes; 3. A falta de hijos, el cincuenta por ciento (50%) del monto estimado de la indemnización será pagado al o a la cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, y el otro cincuenta por ciento (50%) se distribuirá entre los padres supervivientes; 4. En el evento en que falten los padres para los casos mencionados en los numerales 2 y 3 anteriores, el total del monto estimado de la indemnización será entregado al cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo o distribuido entre los hijos, según sea el caso; 5. A falta de cónyuge, o compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, hijos y padres, el total del monto estimado de la indemnización será entregado a los abuelos supervivientes; 6. A falta de todos los familiares mencionados en los numerales anteriores, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconocerá una indemnización de manera simbólica y pública."

²⁸ Estos montos de indemnización podrán ser otorgados a todas las víctimas que tengan derecho a esta medida de reparación (parágrafo 1°) y, por cada víctima se adelantará sólo un trámite de indemnización por vía administrativa al cual se acumularán todas las solicitudes presentadas respecto de la misma (parágrafo 2°).



De esta forma, la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima, que se describe en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, deberá previa inscripción en el Registro Único de Víctimas solicitarle a la UARIV, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad de Víctimas lo considera pertinente (art. 151). En ese orden, si hay lugar a ello, se entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización²⁹.

En sentencia T-197 de 2015, del 20 de abril de 2015³⁰, volvió a reiterar sobre dicho tema, indicando:

"El monto estimado de la indemnización se realiza, desde un enfoque diferencial, conforme a los criterios de naturaleza e impacto del hecho victimizante, daño causado y estado de vulnerabilidad. En ese orden de ideas, el Decreto 4800 de 2011¹² establece unos montos máximos conforme a la conducta dañosa. Sobre este punto, el artículo 150 del referido decreto establece la Distribución de la indemnización, especificando que, en caso de concurrir varias personas con derecho a la indemnización por la muerte o desaparición de la víctima, de conformidad con el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el monto de la indemnización administrativa se distribuirá así:
(...)

Así mismo, el Parágrafo 2° de la referida norma, establece que "En el evento en que la víctima, al momento de su fallecimiento o desaparición, tuviese una relación conyugal vigente y una relación de convivencia con un o una compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, el monto de la indemnización que les correspondería en calidad de cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, se repartirá por partes iguales".

Se debe precisar que la indemnización es solo un factor más que compone la reparación integral, pues la víctima tendrá derecho a las otras medidas que busquen el efecto reparador."

10.7 CASO CONCRETO

En el presente asunto, se tiene que el actor solicitó el amparo de sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana y reparación integral por encontrarse presuntamente conculcados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral a las Víctimas, por lo cual se le debe

²⁹ El inciso tercero del artículo 151 del Decreto 4800/11 dispone: "Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto"

³⁰ Expediente T-4.601.550. M. (e) P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.



ordenar a esta entidad que le sea otorgada a su favor la indemnización administrativa correspondiente, siendo de este modo priorizado por la enfermedad de alto costo que presenta y por la situación de desplazado en la cual se encuentra.

En ese orden de ideas, el accionante solicita la entrega de la indemnización administrativa para víctimas de desplazamiento forzado, para lo cual aportó copia del derecho de petición de radicado 201613039271572, elevado ante la Unidad para la Atención a las Víctimas – UARIV, para que le fuese manifestado la fecha cierta de la entrega de indemnizaciones y en qué grado de priorización se encuentra.

En razón de lo anterior, la UARIV a través de oficio de fecha 29 de septiembre de 2016³¹ le dio respuesta a la petitoria del hoy accionante, haciéndole saber que el Gobierno Nacional estableció criterios de priorización para que las víctimas accedan a la indemnización correspondiente, en razón a que existen en la actualidad millones de víctimas que se encuentran incluidas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y por tanto, es imposible en un mismo momento lograr la indemnización de todas aquellas; así mismo, le fue informado al señor Martínez Franco, que el monto del reconocimiento indemnizatorio por vía administrativa a causa de desplazamiento forzado se determinará en 27 SMLMV, según el cumplimiento de requisitos previstos en decretos como el 1290 del año 2008 o haber quedado incluido el hogar víctima de desplazamiento forzado dentro del anterior RUPD (Registro Único de Población Desplazada) hasta la fecha 22 de abril de 2010, si no cumpliera uno de los requisitos anteriores, el monto de la indemnización corresponderá a 17 SMLMV.

De otro lado, le fue puesto de presente al demandante, por parte de la hoy accionada dentro del oficio antes citado, que el señor Cesar Javier Martínez Franco y su hogar se encontraban en el proceso de identificación de carencias, por lo que una vez culminado éste, se tomaría la decisión debida mediante acto administrativo, a fin de determinar si contaba con carencias de subsistencia mínimas o si por el contrario la ayuda humanitaria debía ser retirada por gozar de condiciones mínimas de subsistencia.

Dado lo anterior, se tiene que el derecho de petición invocado por el actor para ser objeto de protección constitucional, no resulta ser vulnerado por la entidad accionada tal y como lo afirma el actor en el libelo introductorio de la demanda.

³¹ Fols. 18 – 20 Cdno 1



Ahora bien, mediante resolución No. 0600120170952299 del 1º de febrero de 2017³², la UARIV suspendió de manera definitiva la entrega de la atención humanitaria al hogar del señor Cesar Javier Martínez franco, por no evidenciar la presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad asociada al hecho victimizante de desplazamiento forzado, haciéndole saber que tenía la posibilidad de que se interpusieran recursos de reposición y/o apelación contra ese acto administrativo. Esto, le imponía una carga al actor de iniciar los trámites administrativos correspondiente para que su núcleo familiar fuera priorizado en la entrega de la indemnización administrativa reclamada mediante la presente acción de tutela.

A este punto, se hace necesario traer a colación lo dispuesto en el Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.7.4.2, a fin de hacer claridad en los criterios de priorización correspondiente para la obtención de la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado, así:

"Artículo 2.2.7.4.7. 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 éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima." (Negritas y subrayado fuera de texto)

Al respecto, este Tribunal, que para el actor es claro el procedimiento administrativo que debe seguir ante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a fin de obtener la indemnización solicitada hoy, en sede de tutela, por cuanto se tienen que agotar las etapas de valoración y priorización mínimas, pues son trámites dispuestos en la ley para hacerse beneficiario de los programas instituidos como reparación integral.

³² Fols. 21 – 23 Cdno 1





Advierte esta judicatura, además, que a pesar de que en la demanda no se menciona que el actor haya presentado un derecho de petición adicional ante la UARIV, con la contestación de la tutela se allegó la respuesta dada al accionante, frente a la petición con DI: 9151656, en la cual se y radicado 2017-72015410031, en la cual se le reitera al interesado la información suministrada en el Oficio de fecha 29 de septiembre de 2016³³, frente al trámite que se debe surtir para obtener la indemnización solicitada. Esta Corporación constató, por medio de verificación en la página web de la empresa 472, que el documento en mención fue entregado al señor CESAR JAVIER MARTÍNEZ el 1 de junio de 2017, a las 18:17 horas, en la dirección suministrada en la presente acción constitucional.

En ese orden de ideas, no encuentra esta Corporación que sea posible acceder por este medio, a la petición elevada por el accionante, toda vez que este no cumple con los requisitos que la ley le impone para acceder de manera prioritaria a los beneficios que le otorga el Estado Colombiano por ser una persona en situación de desplazamiento.

Ahora bien, el actor alega, que la cuenta con una circunstancia especial para ser tenido en situación de prioridad, toda vez que está imposibilitado para trabajar por prescripción médica, debido a los esfuerzos que implica laborar, puesto que tuvo que ser intervenido a una cirugía de corazón abierto el día 19 de febrero del año 2010 y posteriormente sufrió una isquemia cerebral el año 2014, las cuales son enfermedades de alto costo.

Frente a lo anterior, es menester manifestar que, no se encuentra en el expediente elementos probatorios suficientes para determinar que lo aducido por el aquí accionante sea óbice para que no se cumpla con las actuaciones administrativas correspondientes y contenidas en la Ley, tendientes a obtener lo solicitado en la presente acción de tutela, puesto que, no está determinado ni probado que el actor esté con voluntad de regresar al lugar de donde fue desplazado, que es uno de los requisitos establecidos en la ley para que haya priorización en el tema de la indemnización administrativa, conforme al Decreto 1084 de 2015; además, si bien cita que la enfardad coronaria que padece debe considerarse de alto costo, y para tal fin cita la Resolución de 2013, en su artículo 126, esta norma se refiere al manejo QUIRÚRGICO, etapa que fue superada en el año 2010 por el actor, quien hoy se encuentra en condiciones de cuidado y control que no le impiden realizar su vida en términos normales, tanto es así, que el 24 de agosto de 2015, el médico FERNANDO MANZUR JATTIN, Cardiólogo, determino que los padecimientos del señor CESAR JAVIER MARTÍNEZ estaban superados así: "Conclusions: (...) PRUEBA DE ESFUERZO CLINICA Y ELECTRICAMENTE NEGATIVA NO

³³ Fols. 18 – 20 Cdno 1





CONCLUYENTE POR BLOQUEO COMPLETO DE RAMA DERECHA. ALCANZA EL 80% DE LA FRECUENCIA PREVISTA. NO HUBO ARRITMIAS".

Por otra parte, no se evidencian incapacidades de tipo laborales por parte de un médico tratante, como tampoco se evidencia un diagnóstico claro que le permita a esta Sala concluir que en efecto padece una enfermedad de alto costo, dicho en otras palabras, no existen elementos probatorios suficientes que lleven a este Tribunal, a la certeza necesaria para predicar que el actor y su núcleo familiar cumplen con los criterios de priorización que deban ser ordenados mediante la acción de tutela, desconociendo de este modo los diferentes procedimientos a seguir para la obtención de la indemnización administrativa requerida para hacer efectiva una reparación integral por parte de la demandada entidad.

De conformidad al acervo probatorio, obrante en el expediente, esta Corporación considera que, la pretensión de priorización y pago de indemnización administrativa por parte del señor Cesar Javier Martínez Franco, debe ser negada y declarada improcedente, en tanto que, no logra el accionante acreditar si quiera de manera sumaria los supuestos que harían proceder la acción de tutela de carácter excepcional para el caso bajo estudio, teniendo en cuenta que tiene a su favor otros mecanismos de defensa y no prueba la existencia de perjuicio irremediable que haga proceder de manera excepcional la acción de tutela de la referencia.

En consecuencia, para este Tribunal no existe una vulneración de los derechos fundamentales invocados, por cuanto no existe prueba que le permita a esta Sala evidenciar el estado de vulnerabilidad que alega el actor, por lo que, se confirmara en su integridad el fallo de primera instancia; no obstante, se advierte que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar tal indemnización, y por lo tanto, le corresponde esperar los turnos que se encuentren pendientes para recibir la ayuda que en estos momento solicita.

XI.- CONCLUSIÓN

Conforme con los razonamientos anotados, la respuesta al problema jurídico planteado es negativa, puesto que, no existe una violación de los derechos fundamentales del accionante en su condición de desplazado, por lo que habrá de confirmarse el fallo de primera instancia, toda vez, que no basta con la solicitud de amparo de los derechos fundamentales, si sobre estos no existe pruebas que acrediten su trasgresión por parte de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, al no ordenar la entrega de la indemnización individual administrativa, por cuanto el impugnante no acredita ser una caso excepcional de persona con mayor vulnerabilidad que



requiera que en sede de tutela sea ordenada su priorización para la entrega de la indemnización administrativa solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMASE la sentencia proferida el veintiséis (26) de mayo de dos mil diecisiete (2017), por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, dentro de la presente acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, y **ENVÍESE** copia de la presente decisión al juzgado de origen.

CUARTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen del diligenciamiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 62 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 13-001-33-40-015-2017-00104-01)

19

5

5