



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 035

TEMAS:

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN - MARCO NORMATIVO DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA PARA VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, Y EL ACCESO A LA RUTA DE REPARACIÓN-FALTA DE PERSONERÍA ADJETIVA PARA INICIAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

INSTANCIA:

PRIMERA

1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decide la Sala, el fondo de la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por NANCY SUSANA MARTÍNEZ CONTRERAS en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS -UARIV-.



2. ANTECEDENTES:

La accionante solicita el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS -UARIV-. , por la presunta violación a sus derechos fundamentales de petición, igualdad y debido proceso.

La presente acción se fundamenta en los hechos que la Sala resume así:

Menciona que, es desplazada y un juez ordenó a las autoridades respectivas que la incluyera en el RUV.

Expone que, mediante derecho de petición, solicitó que le fuera pagada la indemnización administrativa; no obstante no le han dado respuesta a lo solicitado aun cuando se le anexó una solicitud por parte del Juzgado Promiscuo de Corozal al que no se le ha dado cumplimiento.

3. PRETENSIONES:

Solicita la accionante, que se le tutelen los derechos fundamentales invocados, y como consecuencia se le ordene a la entidad accionada, que le sea reconocida y pagada la indemnización por vía administrativa a la que tiene derecho por ser desplazada víctima del conflicto armado.

4. LA ACTUACIÓN:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 9 de marzo de 2016 (fol. 14).
- Inadmisión de la demanda: 11 de marzo de 2016 (fol. 16).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Admisión de la demanda: 17 de marzo de 2016 (fol. 24 y 25).
- Notificación a las partes: 17 de marzo de 2016 (fol. 26 a 31).
- Audiencia de recepción de interrogatorio de parte: 28 de marzo de 2016 (fol. 33 y 34).

5. RESPUESTA:

Las entidades accionadas guardaron silencio respecto a los hechos de la presente acción de tutela.

6. PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Las autoridades accionadas, han vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, al no pronunciarse sobre el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, no obstante a que el trámite para la solicitud y la actuación administrativa no se han iniciado en debida forma conforme a la normativa pertinente?

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 37, en primera Instancia, por estar dirigida la misma contra autoridades administrativas del orden nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados, si hay lugar a ello.

Por lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiarán los siguientes temas: **i)** El desplazamiento forzado y la procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de quienes padecen esta condición, **ii)** marco normativo de la reparación administrativa para víctimas del desplazamiento forzado, y el acceso a la ruta de reparación, y **iii)** El caso concreto.

7.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTA CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD, hoy REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, del que se desprende una serie de beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto, la Corte Constitucional, ha manifestado sobre el particular:

“Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”¹

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Es ahí, donde se plantea cuál es el mecanismo idóneo para buscar que los derechos de los desplazados sean protegidos como bien manda la ley, por lo que la Sala en este punto aborda no solamente la condición general del desplazado como se observó anteriormente, sino también cuál es el mecanismo pertinente para buscar que sus derechos sean protegidos, estudiando allí la pertinencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los desplazados.

Al respecto la H. Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

“La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada², ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

² Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007³, 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.”

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.”⁴

Es claro entonces, que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática, por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado.

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación grave y de vulnerabilidad manifiesta⁵.

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos

³ M.P. Catalina Botero Marino.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007 “**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.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

“Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”⁶

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar las decisiones administrativas de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

7.2. MARCO NORMATIVO DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA PARA VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, Y EL ACCESO A LA RUTA DE REPARACIÓN.

Desde que se desató en Colombia el fenómeno del desplazamiento como principal foco de masivas vulneraciones en materia de derechos humanos, se han venido respondiendo con una normativa amplia en materia de protección a sus derechos, acorde con las necesidades de esta población, lo que incluye a las víctimas de otro

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

tipo de delitos que atentan de forma directa contra los derechos humanos, como son la desaparición forzada y la tortura⁷.

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a una gran parte de la población. Es así, como el Estado ha ordenado a las distintas autoridades que participan en la protección de la población desplazada, adelantar políticas públicas de atención con el fin de garantizar una protección efectiva de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en gran medida no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado que el daño que ocasiona el desplazamiento forzado, es un hecho notorio, y ha reconocido tanto la dimensión moral como la dimensión material del daño que causa el desplazamiento, posición esta que igualmente ha sido aplicada a otro tipo de víctimas como las derivadas de los delitos de desaparición forzada y tortura, por atentar estas de forma grave contra los derechos humanos y ser utilizados como una forma de aterrorizar a la población civil, afectada por los conflictos de violencia generalizada. Igualmente, ha afirmado que este daño se refiere a una vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las personas víctimas de este delito, como de la condición de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta que produce, y a la necesaria garantía de sus derechos. Así mismo, la Corte incluyó como parte de los derechos mínimos que deben ser garantizados a este tipo de población, sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición.

⁷ En este punto, es importante aclarar que la Ley 1448 de 2011, consagra de forma clara y amplia qué debe entenderse por víctimas, en el siguiente sentido: **“ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS.** *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”*



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Uno de los medios para frenar y superar las condiciones vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento, es la indemnización administrativa, que inicialmente fue contemplada en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 2008, como indemnización solidaria, creada con el objetivo de ser una medida de reparación, consistente en el reconocimiento y pago de sumas de dinero a las víctimas de: homicidio, desaparición forzada y secuestro; lesiones personales y psicológicas; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilegal de menores; desplazamiento forzado; según los montos establecidos en el artículo 5° de la misma norma.

Posteriormente se expidió 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*”, reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, en éstas dos últimas normas ya no se habla de indemnización solidaria sino de indemnización administrativa, la cual fue prevista en el TÍTULO VII sobre Medidas de Reparación Integral, CAPÍTULO III del Decreto 4800 de 2011, y especialmente se encuentra en el numeral 7° del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011⁸.

Conforme a las previsiones de la Ley 1448 de 2011, los Decretos 1290 de 2008 y 4800 de 2011 se tiene que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación administrativa en procura de la materialización de sus derechos constitucionales y de esa manera a que se les brinde las garantías de dignidad, igualdad, del debido proceso, de buena fe, entre otros, sin perjuicio de la aplicación de enfoque diferencial, esto es reconociendo que hay poblaciones que deben recibir atención preferencial atendiendo sus condiciones, como el género, la edad, personas en situación de discapacidad, etc.

⁸ “Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:

(...)

7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.

Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Igualmente para hacer efectivas las medidas de reparación también deben tenerse en cuenta los principios de progresividad, gradualidad sostenibilidad y de complementariedad consagrados en los mismos preceptos normativos.

Así las cosas, en cuanto al procedimiento con el cual se desarrolla la reparación integral a las víctimas, es importante mencionar que el legislativo lo enmarco bajo el seguimiento de una serie principios en aras de garantizar de manera real y efectiva los mecanismos de superación de la población desplazada, al respeto indican los artículo 8º y 151 del Decreto 4800 de 2011:

*“Artículo. 8. **Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz.** En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4º del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.*

Artículo 151. Procedimiento para la solicitud de indemnización.** Las personas que hayan sido inscritas en el registro único de víctimas **podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

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 8º del presente decreto.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Parágrafo. 1º—En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.

Parágrafo. 2º—La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación.”

También es importante mencionar, que existen una diferencia entre indemnización por vía administrativa como una de las medidas de reparación integral a las víctimas, señaladas en el artículo 25 inciso. 2º y artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, y las medidas de asistencia y atención, entre las cuales se encuentra la ayuda humanitaria, asistencia en salud y educación y asistencia funeraria la atención o asistencia social, contenida en los artículos 60 y ss. *ibidem*, los cuales están destinados a suplir las necesidades de los desplazados de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y pueden ser acumuladas por tener naturaleza jurídica es distinta.

Establece el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011:

“ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL. *Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley.*

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que respondan a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

Respecto al tema la H. Corte Constitucional expuso:

“En cuanto al derecho a la reparación integral, este se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que “[l]as víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.” En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo.

Así mismo, la norma prevé que la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.” De esta manera, la Sala evidencia que la norma incluye como parte de la reparación, las diferentes medidas y estrategias que conducen a una reparación plena e integral de las víctimas, y que tiene en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva de la reparación, y que así mismo reconoce la necesidad de reparar material y moralmente a las víctimas.”⁹ (Destacado del Sala).

Teniendo claro que, uno de los medios utilizados para la reparación integral es la indemnización administrativa, como beneficio individual distinta a las medidas de

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 254 de 2013. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

asistencia y atención a las que también tiene derecho la población víctima del desplazamiento, se puede mencionar que dicha ayuda se encuentra consignada en el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, norma reglamentada por 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”*.

Ahora bien, a Unidad de Atención y reparación ha diseñado diversos mecanismos para cumplir con los lineamientos de 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)¹⁰. 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)¹¹ cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014, norma que por su pertinencia para el caso concreto se traerá a colación.

“Artículo 4°. 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.

Artículo 5°. Acceso priorizado a la Ruta de Reparación. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la

¹⁰ Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación.

¹¹ Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7° del presente decreto.

Artículo 6°. Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado, las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.

Artículo 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 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.

Artículo 8°. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. *Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 4800 de 2011, el cual quedará así:*

El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Ahora bien, teniendo en cuenta las exigencias de la norma anterior, respecto a los criterios de priorización es importante mencionar lo que expone el máximo órgano de la jurisdicción constitucional respecto a este tema:

“Procedimiento y normas aplicables para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011

...

*Por lo demás, el artículo 13 de la Ley de Víctimas reconoce que para la aplicación de las medidas contenidas en ella, como lo son la ayuda humanitaria y la reparación integral, es preciso acudir al principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer garantías especiales y condiciones particulares para hacer efectivo del goce de sus derechos. **Entre los beneficiarios de este principio se encuentran los grupos que están expuestos sufrir un mayor riesgo de violaciones, tal y como ocurre con las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de Derechos Humanos y las víctimas de desplazamiento forzado.***

4.5.3. Precisamente, en desarrollo de los citados mandatos, se expidió la Resolución No. 0223 de abril de 2013, vigente al momento de expedición de esta sentencia, la cual precisa que el orden de priorización que contiene dicha norma, constituye una herramienta para el ejercicio de las acciones afirmativas a favor de las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, en virtud de la especial situación de vulnerabilidad o marginalidad en la que se encuentran.

En concreto, se establecen doce situaciones que permitirían a la UARIV dar prioridad para el acceso a la medida de indemnización, las cuales se centran en los siguientes sujetos:

...

3. Víctimas del conflicto armado que sean diagnosticadas con enfermedad terminal como por ejemplo cáncer, VIH/Sida, enfermedades pulmonares o cardíacas avanzadas. Este diagnóstico debe ser médico y será acreditado con un resumen de la historia clínica, o un certificado expedido por un médico adscrito a la entidad promotora de salud a la que pertenezca la víctima.

...”¹² (Negrillas y Subrayas de la Sala).

Por lo expuesto se puede concluir que, la indemnización administrativa en dinero es un beneficio al que tienen derecho las víctimas del conflicto armado, tal como lo determinan las normas antes enunciadas y la misma jurisprudencia constitucional.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-534 de 2014. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Bastan los anteriores argumentos legales y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

7.3. EL CASO CONCRETO:

Vertiendo los considerandos al caso concreto, y en atención al material probatorio que obra dentro del proceso, para la Sala no cabe duda de que en el caso objeto de estudio habrá de denegarse el amparo solicitado.

Para efectos de sustentar esta afirmación, se pone de presente que, en el caso *sub examine*, está probado lo siguiente:

Es un hecho cierto que la accionante es desplazada por la violencia y se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas-RUV-, según lo hace constar la Resolución No. 546681R- del 29 de octubre de 2008, expedida por el Coordinador de la Unidad Territorial de Sucre de Acción Social, hoy en día Departamento para la Prosperidad Social-DPS (folio 7 y ss.).

Igualmente, se encuentra probado dentro del expediente la existencia de una petición presentada por RUTH AMAYA DOMÍNGUEZ, ante “LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS”, con guía de envío No. 101000696998 del 12 de noviembre de 2015, empresa de mensajería ENVIA, solicitando información sobre el pago de la indemnización administrativa a la señora NANCY MARTÍNEZ CONTRERAS.

La anterior petición fue resuelta de manera negativa por la entidad accionada mediante oficio No. 20167202743491 de fecha 21 de noviembre de 2016 (folio 21).

Teniendo en cuenta lo anterior, se detiene la Sala en este punto a fin de analizar lo siguiente:



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Pretende la parte actora que por medio de la presente acción de tutela le sea concedida la indemnización por vía administrativa en su condición de persona desplazada por la violencia, víctima del conflicto armado.

No obstante, considera la Sala que las pretensiones incoadas no tiene vocación de prosperidad alguna, esto entorno a lo siguiente:

En primer lugar no se avizora dentro del expediente prueba alguna de que la accionante haya surtido el trámite previsto en el artículo 151 del Decreto 4800 de 2011, como quiera que es ajeno en el plenario el mentado formulario de solicitud que exige la norma en comento.

Lo anterior es un requisito obligatorio para poder acceder a la indemnización por vía administrativa previo cumplimiento de los demás presupuestos previstos en el mencionado decreto y en la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado es de anotar que, a folio 12 y 13 del expediente obra petición acompañada de guía de envío No. 101000696998 de fecha 12 de noviembre de 2015, suscrita por la abogada RUTH AMAYA DOMÍNGUEZ, mediante la cual solicita a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que le informara si a la señora NANCY SUSANA MARTÍNEZ CONTRERAS le habían reconocido y pagado la indemnización por vía administrativa en su calidad de desplazada, y en el texto mismo de su petición actúa en nombre propio y en calidad de accionante (sic) mediante poder conferido en las tutelas previamente presentadas.

La anterior solicitud fue resuelta mediante oficio No. 20167202743491 de fecha 21 de noviembre de 2016, informándole que “(...) le comunicamos (sic) que no encontramos legitimación para que usted reciba dicha información, es importante aclarar que con el fin de proteger el derecho a la intimidad y seguridad, la información que reposa en esta entidad es de carácter reservado, según el parágrafo 1º del artículo 156 de la ley 1448 y por lo tanto se limita su acceso a terceros.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

De acuerdo con lo anterior, no es posible acceder a su petición, en razón a que no se aportaron los poderes debidamente diligenciados, autorizaciones escritas, firmas y/o huellas de las personas relacionadas en su comunicación, en la cual manifestaran encargar bajo su responsabilidad dicha representación.” (Destacado de la Sala).

En este orden, observa esta Magistratura que efectivamente la mencionada petición presenta una serie de irregularidades que valga la pena resaltar:

Obsérvese pues que no existe claridad si la petición la presenta en calidad de peticionaria (accionante), o como apoderada de la accionante, pues manifiesta ejercer su representación mediante un poder que le fue concedido en una tutela, por consiguiente de ser así, tampoco estaría cumpliendo con los presupuestos del derecho de postulación, pues no existe un memorial poder que legitime a la abogada AMAYA DOMÍNGUEZ para iniciar la actuación administrativa ante la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, pues como ella misma lo resalta en el escrito, el poder conferido para iniciar las acciones de tutela previas, ya se agotaron por la presentación de los trámites judiciales previos, y no existe prueba en el expediente de que posea poder especial para reclamar ante la administración, por lo tanto no estaría legitimada para ejercer dicho derecho. Se resalta que el poder visible en copia a fol. 10, en primer lugar, se desconoce si se allegó con la petición que tenía por objeto el reconocimiento de la indemnización administrativa, y por otro lado, es de tal generalidad que no se discrimina ante qué autoridad se presenta.

En vista de lo anterior, valga la pena aclarar que si bien, conforme lo consagra el artículo 13 del C.P.A.C.A., sustituido por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, para el ejercicio del derecho de petición no se requiere actuar a través de abogado, de forma clara se infiere, de la interpretación sistemática de los artículos 4, 16 y 306 del C.P.A.C.A., 73 y 74 del C.G.P y 35 del Decreto 196 de 1971, que cuando se actúa ante la administración a través de profesional del derecho, este debe estar facultado por el directamente interesado, a través del correspondiente poder especial o general, para actuar en nombre del titular del derecho que se pretende o reclama.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Por lo anterior, es claro para este Tribunal que la actuación administrativa ante la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, aún no inicia, por cuanto, la abogada RUTH AMAYA DOMÍNGUEZ, quien presuntamente presenta la petición en representación de la señora MARTÍNEZ CONTRERAS no está legitimada para hacerlo, pues no ostenta un poder de representación debidamente diligenciado y que la autorice para realizar este trámite especial, por consiguiente carece de personería adjetiva para recurrir ante la administración con este fin, tal como lo dedujo la entidad accionada y se lo informó en la comunicación ya referida y visible a fol. 21 del expediente.

Se reitera, que si bien es cierto a folio 10 del expediente obra una fotocopia de un memorial poder suscrito entre otros por la señora NANCY SUSANA MARTÍNEZ CONTRERAS, donde se faculta a la abogada RUTH AMAYA DOMÍNGUEZ, para ejercer una serie de encargos, también lo es, por una parte, que no existe prueba que este sea el poder que fue aportado junto con el derecho de petición donde se solicitó la indemnización por vía administrativa, pues en la guía de envío solo se menciona la remisión de unos “documentos”, y en el mismo escrito de la petición en el acápite denominado “anexos”, claramente se observa que no se relaciona como adjunto el poder de representación legal para iniciar ese trámite; y por la otra, el mismo es de tal generalidad que no cumple con los requisitos mínimos consagrados en el artículo 74 del C.G.P.

Aunado a lo anterior, lo anotado en el memorial poder ya referenciado, se contradice con lo plasmado en el escrito del derecho de petición, pues en la solicitud se puntualiza que se obra de conformidad a un poder otorgado para tramitar una acción de tutela radicada con el número 2014-187 y 2015-013, y en dicho poder no se especifica en ninguna parte que sea, primero, ni para tramitar una acción de tutela, y segundo, que sea otorgado para adelantar un trámite de reclamación ante UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Así las cosas, no hay en realidad ninguna acción u omisión por parte de las autoridades demandadas que vulnere o ponga en peligro los derechos al debido proceso o igualdad de la actora, razón por la cual considera la Sala, a de **DENEGAR** la presente acción de tutela, ante la inexistencia de acción u omisión que vulnere o atente contra los derechos fundamentales de la accionante.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DENIÉGUESE la acción de tutela interpuesta por NANCY SUSANA MARTÍNEZ CONTRERAS en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS -UARIV-, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito esta decisión a la accionante NANCY SUSANA MARTÍNEZ CONTERAS o a su apoderada, a los accionados PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS -UARIV-, y al agente delegado del Ministerio público.

TERCERO: Si el presente fallo no es impugnando, **REMÍTASE** la presente actuación a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo **ORDÉNESE** el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial Siglo XXI.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 045.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ