



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dieciocho (18) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-004-2017-00189-01
ACCIONANTE: WILLIAM ANTONIO BARBOZA CÁRDENAS
ACCIONADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN
Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
“UARIV”
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionante, contra la sentencia de fecha 2 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, negó la tutela de los derechos invocados por el actor.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹.

El señor **WILLIAM ANTONIO BARBOZA CÁRDENAS**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV”**, con el propósito de que se le ordene a la entidad accionada, le haga entrega inmediata de la reparación en la modalidad de indemnización administrativa, tanto a él, como a su núcleo familiar, por el hecho victimizante del desplazamiento forzado.

¹ Folio 4 - 5 del Cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos².

Manifestó el accionante, que fue víctima de la violencia por desplazamiento forzado en la Vereda el Palmar, Municipio de Ovejas - Sucre, en el año de 2004.

Refirió, que la Unidad de Víctimas le había programado ocho (8) ayudas para que las hiciera efectivas en diferentes oficinas, los días 13 de octubre de 2016 y 17 de abril de 2017, pero cuando se acercó a retirarlas, los funcionarios del Banco Agrario de Ovejas y del Banco Davivienda de Sincelejo, le informaron que no había ningún pago a nombre suyo.

Indicó, que la UARIV le había realizado dos PAARI, que de acuerdo con la nueva estrategia implementada, tenía como finalidad establecer las necesidades de las víctimas, identificando su situación real y actual, con base en fuentes de información recientes, donde hubiera tenido participación algún miembro del hogar.

Aludió, que la Unidad de Víctimas le informó, que como ya fueron suspendidas las ayudas humanitarias, daría inicio al proceso de reparación por vía administrativa; información ésta, suministrada desde hacía dos (2) años y hasta la fecha, no había obtenido respuesta.

Afirmó, que en su núcleo familiar tenía a su cargo a su madre Benilda Isabel Cárdenas Contreras de 71 años de edad, a quien le diagnosticaron cáncer de mama izquierda, le practicaron cirugía de seno y actualmente, le hacían quimioterapia; además, que por tener que atenderla en su alimentación, se le imposibilitaba trabajar.

Narró, que no estaba en condiciones de generar auto sostenimiento y lo poco que ganaba, era porque de manera esporádica hacía cortes de cabello y ese ingreso, no le alcanzaba a cubrir las necesidades más apremiantes.

² Folios 1- 2 del Cuaderno de primera instancia.

1.3. Contestación de la acción³.

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, informó que el señor **WILLIAM ANTONIO BARBOZA CÁRDENAS** se encontraba incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV.

Señaló, que el derecho de petición elevado por el actor, fue contestado mediante comunicación No. 201772020306371 de julio 28 de 2017, debidamente notificada al accionante por correo certificado a la dirección aportada para notificaciones en el escrito de tutela.

Informó, que el caso del actor continuaba en etapa de asistencia, por lo tanto, no era viable acceder a la indemnización hasta que se identificara que hubiere logrado suplir por sus propios medios y/o con ayuda del Estado sus necesidades, relacionadas con la alimentación, alojamiento o vivienda y se encuentre afiliado a salud, para poder continuar con la siguiente fase, es decir, la correspondiente a la superación de la situación de su vulnerabilidad y posterior acceso a la indemnización administrativa.

De igual forma, solicitó la improcedencia de la tutela en consideración a que: *i)* el acceso a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, para las víctimas, se concretaba de manera gradual, progresiva y sostenible, porque no todas las víctimas estaban en las mismas circunstancias de hecho y dado el universo de víctimas, era necesario priorizar los casos según cada situación; *ii)* no era jurídica, ni físicamente posible, que el Estado indemnizara a todas las víctimas al mismo tiempo; y *iii)* la sostenibilidad fiscal, era un principio legal y constitucional; por tanto, la tutela no era el instrumento para anticipar la ruta o el pago, pues, debía permitírsele al Estado activar el procedimiento normal de atención, asistencia y reparación integral a todas las víctimas en igualdad de condiciones.

³ Folios 26 – 32 del Cuaderno de primera instancia.

Indicó, que si bien era deseable que la indemnización por vía administrativa se entregara a todas las víctimas en el menor tiempo posible, el sistema debía administrarse de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad.

De igual forma, sostuvo que en el presente asunto debía declararse la carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto los argumentos y las pruebas aportadas, ponían en evidencia la debida diligencia de la Unidad en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados.

1.5.- La providencia recurrida⁴.

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de agosto 2 de 2017, negó el amparo de tutela, al considerar que de acuerdo a la respuesta presentada por la entidad demandada, se concluía que la ejecución presupuestal dispuesta para el momento de los hechos ya contaba con lista de priorizados, de manera que asistía la necesidad de esperar que el Gobierno Nacional, destinara nuevos recursos para las víctimas de la Ley 1448 de 2011.

Aclaró el Juez, que no era el competente para determinar con exactitud, cuáles eran los núcleos familiares que en la próxima vigencia presupuestal debían ser priorizados; así como tampoco, contaba con la información que ayudara a identificar a ese grupo de personas. Por esta razón, era consciente que podían existir múltiples grupos que se encontraban en situaciones similares y frente a los cuales, la UARIV, debía desplegar consideraciones que escapaban a ese ente judicial.

De igual forma concluyó, que efectivamente como lo expuso el demandante, su núcleo familiar contaba con carencias económicas que impedían su sostenimiento, por lo que eran acreedores aun de la ayuda humanitaria que otorgaba el Estado; y que como era beneficiario de

⁴ Folios 42 - 48, cuaderno de primera instancia.

dicha ayuda, no estaba dentro de los grupos prioritarios para el pago, ya que una vez superara las carencias, pasaría a la fase del pago de la indemnización administrativa.

1.6.- La impugnación⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, el demandante la impugnó con el objeto de que la misma fuera revocada en esta instancia procesal.

II.- CONSIDERACIONES:

2.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991.

2.2.-Problema jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos, considera la Sala, que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar: ¿Le asiste al actor, la protección de su derecho fundamental a la reparación integral en la modalidad de indemnización administrativa, al ser víctima del conflicto por desplazamiento forzado?

2.3.- Análisis de la Sala

2.3.1. La tutela. Subsidiariedad.

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, por la acción u omisión

⁵ Reverso folio 48 del cuaderno de primera instancia.

de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas, en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política⁶.

Para la procedencia de la acción, es necesario que el afectado, no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

2.3.2. Procedencia de la acción de tutela, para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, la Honorable Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada, que debido al particular estado de vulnerabilidad en que se encuentra dicha población, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, cuando se vean vulnerados o amenazados⁷, al menos por las siguientes razones:

“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos, ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran⁸.”

⁶ “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”

⁷ Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.

⁸ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada⁹.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).”¹⁰

En esta misma línea, esta Corporación ha manifestado que, tratándose de este grupo de personas, resulta contrario a los postulados del Estado Social de Derecho exigir, para hacer uso del mecanismo de tutela, el previo agotamiento de acciones y recursos ante la jurisdicción ordinaria¹¹.

2.3.3. La reparación administrativa para víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

En Colombia, la violencia y el conflicto armado se convierten en la causa principal de desplazamiento forzado en el país, con una realidad que demuestra un estado de vulneración sistemática de derechos humanos y un contexto de desprotección, que ha aumentado los índices de pobreza, sobrepoblación urbana, violencia, escasez y otras consecuencias que coartan drásticamente, el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.

En virtud de lo descrito, mediante sentencia T-025 de 2004¹², la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, estableció el estado de cosas inconstitucional, respecto a la situación de desplazamiento forzado en Colombia. Sobre el particular, expuso las siguientes consideraciones que han servido de sustento, para el análisis de casos que involucren a víctimas de esta naturaleza:

En primer lugar, sostuvo, que en razón a la multiplicidad de derechos fundamentales afectados por el desplazamiento, la jurisprudencia

⁹ Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009, entre otras.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2010.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.

¹² M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

constitucional ha señalado que estas personas tienen derecho a recibir de forma urgente, un trato preferente. Este derecho consiste en recibir atención y asistencia oportuna por parte del Estado, para con ello evitar que la situación de vulnerabilidad se perpetúe y haga más gravosa la condición de indefensión.

En segundo lugar, señaló que la población desplazada ha sufrido una vulneración de sus derechos fundamentales, que se ha prolongado en el tiempo, sin que las autoridades públicas competentes hayan tomado los correctivos necesarios para hacer frente a la crisis y sin que se hayan materializado órdenes impartidas por la Alta Corporación Constitucional en ese sentido. Así también, indicó, que ciertas autoridades han agravado la situación de estas personas, al exigirles la interposición de acciones de tutela como requisito para ejercer su función.

En tercer lugar, resaltó que uno de los factores persistentes en esta problemática ha sido la escasez de recursos económicos, el cual se ha convertido en la causa principal de fallas en la implementación de políticas de atención y asistencia a la población desplazada. Agregó, que esta situación ha llevado a que las entidades competentes, no hayan podido cumplir con las obligaciones públicas para estos efectos y por ello, el nivel de cobertura es insuficiente, frente a la necesidad de la población desplazada.

En cuarto lugar, aseguró que desde el punto de vista constitucional, existe la obligación de destinar recursos para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización. En este sentido, afirmó que el Estado debe garantizar una protección adecuada a las víctimas del desplazamiento forzado, pues, las condiciones de vida indigna, que se encuentran afrontando, hace que este amparo no pueda ser aplazado.

En quinto lugar, resaltó que las distintas entidades territoriales y estatales deben coordinar esfuerzos dirigidos a hacer frente a esta realidad, de manera que puedan cumplir con sus obligaciones constitucionales y

legales, mediante la adopción oportuna de programas que permitan realizar los correctivos, para asegurar una suficiente apropiación presupuestal. Estimó que para ello, es necesario que exista una colaboración armónica entre las ramas del poder público.

En sexto lugar, manifestó que a raíz de la insuficiente disponibilidad presupuestal y las fallas institucionales que no han sido corregidas, el avance progresivo en la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada se ha retrasado y en este sentido, sufrido un deterioro con el paso del tiempo. Por esta razón, señaló que las autoridades competentes deben tomar las medidas necesarias, para que estos derechos no se estanquen y permitan satisfacer a dicha población.

En tal razón, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1448 de 2011, a través de la cual, busca establecer medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, en el marco del conflicto armado. En este sentido, la ley amplía las facultades del Estado con el propósito de articular de forma coherente, las funciones de las diversas instituciones públicas, para la consecución de programas de asistencia, atención y reparación de las víctimas.

De igual forma, se realiza un cambio sustancial en relación con la política de atención a las víctimas, pues, la articulación interinstitucional busca asistir a todos los afectados de forma igualitaria y en consideración a la gravedad de los daños que han sufrido. Por esta razón, se crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, cuyas funciones se orientan a coordinar actuaciones entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, para la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas.

Así también, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- recoge las funciones y competencias establecidas en las leyes: 387 de 1997, 4718 de 1997, 975 de

2005, 1290 de 2008 y demás normas que buscan coordinar esfuerzos para satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de los afectados. En consecuencia, esta entidad asumió las competencias que se encontraban en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, así como algunas propias de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación¹³.

El programa reparador que administra la UARIV, a su vez, se desarrolla mediante filtros dirigidos a identificar los individuos realmente afectados por el desplazamiento forzado. La piedra angular de este proceso, se encuentra constituida por el Registro Único de Víctimas –RUV-, el cual permite *“identificar, persona a persona, el tipo de afectación a la que fue sometida, así como sus características generales y específicas, con el fin de facilitar la determinación de las medidas de asistencia, atención y reparación que se adecuen al daño sufrido y las necesidades de cada víctima”*¹⁴.

Dentro de dicho registro, se incluye toda la información disponible sobre población desplazada en Colombia. Los aspirantes deben llenar el Formato Único de Declaración –FUD-, en el cual deben consignar la información relacionada con los hechos victimizantes, la condición de su hogar y la relación en la afectación que hayan podido sufrir miembros del grupo familiar, así como otro tipo de datos básicos que ayudan a determinar la condición del solicitante.

La información relacionada en la declaración, es valorada a través de criterios de buena fe, credibilidad del testimonio coherente de la víctima, prueba de contexto y diversidad étnica y cultural; así como los principios *pro homine, in dubio pro víctima*. Este marco de análisis ha conducido al incremento de personas desplazadas, reconocidas como víctimas y ha ayudado a establecer, marcos de diferenciación que permitan identificar

¹³ Cf.: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*, Bogotá, junio 2013. P. 5. Disponible en: <http://www.cjyiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>

¹⁴ *Ibíd.*

aquellos individuos o núcleos familiares, que se encuentran situaciones de **extrema urgencia**.

De esa manera, la imposibilidad de dar cobertura integral a todas las víctimas en un mismo momento, llevó a que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto 1377 de 2014, a través del cual reglamentó la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la Ley 1448 de 2011. Este nuevo marco ha permitido que las medidas de asistencia, sean entregadas de manera armónica y organizada y, además, bajo criterios de priorización.

En ese sentido, frente a la priorización de núcleos familiares los artículo 6º y 7º del Decreto 1377 de 2014 establecen lo siguiente¹⁵:

“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 IntegralPAARI-.

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.

¹⁵ Tales normas se recogen a su vez, en el Decreto 1084 de 2015, artículos 2.2.7.4.6. y 2.2.7.4.7.

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.

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 4800 de 2011".

De lo expuesto, se observa que en Colombia la situación de desplazamiento forzado por la violencia armada ha representado un gran reto social y económico para el Estado, el cual se ha visto en la necesidad de crear un programa especial dirigido a la atención y asistencia de estas personas. Sin embargo, las ayudas e indemnizaciones que comporta el programa, requieren de una ejecución presupuestal demasiado amplia, que no permite hacer entrega de las mismas en un solo acto y, por esta razón, existe la necesidad de valorar criterios de priorización para identificar a los núcleos que más lo requieren.

2.3.4. Aplicación del auto 206 de abril 28 de 2017, proferido por la Honorable Corte Constitucional.

Mediante auto 206 de abril 28 de 2017, la Honorable Corte Constitucional, en relación con la reparación administrativa para los desplazados, dijo:

"8. El derecho a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado y la protección vía acción de tutela.

La Corte Constitucional, en una amplia línea jurisprudencial, reconoció que las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos son titulares de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, bajo el entendido de que se trata de un conjunto de derechos inescindible¹⁶.

¹⁶ Esta Corte ha reiterado que la satisfacción del derecho a la reparación le impone al Estado la obligación de "satisfacer el derecho a la justicia y a la verdad de las víctimas mediante el diseño y garantía de recursos judiciales efectivos para que las personas

En lo concerniente al derecho a la reparación, este Tribunal sostuvo que se trata de un derecho complejo que posee una naturaleza fundamental amparada por las normas internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de los organismos internacionales y por nuestra Constitución Política¹⁷. El fundamento del deber de reparar radica en la obligación general del Estado concerniente al respeto y la garantía de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción (C.P. Art. 2). Por lo tanto, ante vulneraciones graves y generalizadas de derechos humanos, surge la obligación de reparar integralmente a las víctimas de tales violaciones, con la finalidad de restablecer integralmente su dignidad¹⁸. En caso de no ser posible la restitutio in integrum, este Tribunal reiteró que el Estado se encuentra en la obligación de implementar estrategias orientadas a compensar la pérdida material y moral de acuerdo con el principio de equidad, a través de la indemnización¹⁹. Lo anterior, con independencia de los resultados que se logren en materia de investigaciones penales, del establecimiento de los responsables de tales violaciones, y sin perjuicio de que el Estado repita posteriormente contra los infractores²⁰.

afectadas puedan ser oídas, impulsar las investigaciones y hacer valer sus intereses en el juicio. Tales obligaciones incluyen el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados". Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino). Además, se puede revisar la sentencia T-085 de 2009 (M. P. Jaime Araujo Rentería).

¹⁷ Los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional en torno al tema que ocupa la atención de la Sala, se enfocaron en establecer el fundamento constitucional de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la violencia. Este fundamento se encuentra plasmado en numerosos artículos de la Carta Fundamental, entre ellos 1º, 2º, 12, 29, 93, 229 y 250 n. 6 y 7. Los valores y principios constitucionales en los que estos derechos encuentran sustento fueron recogidos por la sentencia SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Ver también sentencia C-228 de 2002 (M. Ps. Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁸ En la sentencia T-821 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino), la Corte destacó que: "el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas. Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar." En la misma dirección, ver la sentencia T-085 de 2009 (M. P. Jaime Araujo Rentería).

¹⁹ En esa línea se pueden estudiar las sentencias C-228 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett); C-370 de 2006 (M. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas); T-821 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino); T-085 de 2009, (M. P. Jaime Araujo Rentería); T-159 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto); T-159 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto); T-076 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva); C-820 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo); C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva); T-114 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo), entre otras.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-572 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-1001 de 2008 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-188 de 2007 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

En diferentes fallos esta Corte sostuvo que quienes sufrieron los efectos del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener una reparación íntegra y plena, además de ser justa, suficiente, adecuada, efectiva, oportuna y proporcional²¹. Lo anterior, con la finalidad de restablecer, en la medida de lo posible, los derechos afectados por una situación que los ciudadanos no están obligados a soportar y, con ello, mitigar la acentuada situación de vulnerabilidad que usualmente produce el desarraigo²².

A pesar de que el derecho a la reparación es fundamental, la jurisprudencia precisó que esto no quiere decir que pueda considerarse como un derecho absoluto que pueda ser exigido inmediatamente por todas las víctimas del conflicto armado; no obstante, reiteró que las limitaciones presupuestales “nunca podrán traducirse en una afectación excesiva o en una negación o desnaturalización de los derechos de las víctimas.”²³

La Corte dirimió esta tensión al estudiar la constitucionalidad de los principios de progresividad y sostenibilidad, recogidos en los artículos 17 y 19 de la Ley 1448 del 2011. Conforme lo estableció la jurisprudencia constitucional, si bien los derechos de las víctimas se reconocen de manera inmediata, su contenido se amplía progresivamente y su cobertura se extiende gradualmente respecto de la totalidad de víctimas a las que se refiere la ley²⁴. Por esta razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática, no se encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan. Este

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo). En este pronunciamiento la Corte fundamentó su postura en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad “en sentido lato” (i.e. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, o Principios Pinheiro, y los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones). También se puede consultar al efecto las sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA), SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-085 de 2009 (M. P. Jaime Araujo Rentería). Ver, entre otras, las sentencias T-114 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo) y la T-112 de 2015 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

²⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-438 de 2013 (M. P. Alberto Rojas Ríos) y C-161 de 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, consideró que el principio de sostenibilidad plantea la necesidad de asegurar que “las medidas de reparación por vía judicial o administrativa sean efectivas en el tiempo y para todo el universo de víctimas que comprende la ley”. Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

planteamiento implica analizar la situación concreta en que se encuentra cada accionante, para verificar si cumple o no con alguno de los supuestos que permiten darle prelación²⁵.

Sobre el particular, la jurisprudencia que se ha proferido en seguimiento a la sentencia T-025 del 2004 precisó que el sistema de priorización no puede derivar en una práctica inconstitucional, consistente en restringir arbitraria y desproporcionadamente el acceso de un grupo particular de víctimas a las medidas de indemnización, tal y como ocurre en la actualidad con la población desplazada por la violencia²⁶. Por el contrario, las políticas de indemnización deben dar un estricto cumplimiento al principio de coherencia, tal como fue definido en su momento en la sentencia T-025 del 2004²⁷.

El reconocimiento de los principios de gradualidad y progresividad no puede traducirse en que las personas desplazadas tengan que esperar de manera indefinida, bajo una completa incertidumbre, el pago de la indemnización administrativa. Por el contrario, en todos aquellos casos en los que estas personas se acercan a las autoridades para solicitar la entrega o información acerca del desembolso de la indemnización administrativa, es fundamental que las autoridades den plena observancia a las reglas que rigen la respuesta al derecho de petición y al debido proceso, sin que esto implique, como se acaba de exponer, que la respuesta sea una aceptación de lo solicitado²⁸. Así las cosas, cuando la Corte Constitucional conoció tutelas en las que se solicita la protección del derecho de petición en materia de indemnización administrativa, generalmente reiteró las reglas que de ordinario deben orientar la respuesta a las peticiones que los ciudadanos

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

²⁶ Esta Sala encontró que el Decreto 1377 del 2014 representaba una restricción desproporcionada en torno al acceso de la población desplazada a la indemnización administrativa. A pesar de que los fines que perseguía el gobierno en materia de priorización para el acceso a tales recursos fuera constitucionalmente relevantes, al buscar encausar la indemnización a la reconstrucción del proyecto de vida de las familias desplazadas, dando prelación a los procesos adelantados de retorno o de reubicación, una vez superada la situación de emergencia derivada del desplazamiento mismo, su aplicación práctica restringía de forma desproporcionada el acceso de las personas desplazadas a la indemnización. Del total de víctimas, sólo el 17% fueron personas desplazadas, a pesar de representar el 84% de la población víctima registrada en el RUV. Lo que quiere decir, en términos brutos, que sólo el 1,3% de las personas desplazadas ha sido indemnizada, transcurridos más de cinco años tras la emisión de la Ley 1448. Cf. Corte Constitucional. Auto 373 del 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁷ “La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa)

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-951 de 2014 (M. P. Martha Victoria Sáchica).

interponen ante las autoridades²⁹. En algunos casos excepcionales la Corte fue más allá y ordenó el reconocimiento de la indemnización administrativa. Se trata de situaciones en las que, al interior del proceso judicial: (a) se logra acreditar, de manera suficiente, que la persona cumple con las características para acceder directamente a la indemnización administrativa, debido a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, en los términos recogidos en la normatividad vigente³⁰; (b) el solicitante enfrenta cargas desproporcionadas, como aquellas que se derivan de la espera indeterminada para obtener una respuesta de fondo a la solicitud, en el marco de un proceso administrativo que carece de claridad acerca de las etapas y los plazos que debe agotar una persona desplazada para acceder a la indemnización administrativa³¹.

Adicionalmente, la Corte señaló que el cumplimiento de las formas propias del debido proceso no debe entenderse como una simple sucesión de etapas, requisitos y términos, sino que se requiere comprender su verdadero sentido, vinculado de manera inescindible con el respeto y efectividad de los derechos fundamentales, razón por la cual su cumplimiento debe expresar en cada paso la protección y realización del derecho material de las personas³². Con ello, precisó que la definición de plazos razonables es fundamental para que el debido proceso se adelante sin dilaciones injustificadas. A pesar de que no existen unos parámetros que permitan establecer a priori un plazo razonable de forma general, este Tribunal resaltó la importancia de precisar criterios que, ligados a la materia que se analice en cada caso particular, pueden ayudar a establecer la

²⁹ Las autoridades deben: (i) Resolver de manera pronta y oportuna la cuestión; (ii) solucionar de fondo con claridad, precisión y congruencia lo solicitado y (iii) poner la respuesta en conocimiento del peticionario. Corte Constitucional. Sentencia T-908 de 2014 (M. P. Mauricio González Cuervo) y T-068 de 2015 (M. P. Gloria Stella Ortíz Delgado). Es importante precisar que las reglas jurisprudenciales que se consolidaron alrededor de la entrega de la "ayuda humanitaria" plasmada en la ley 418 de 1997 –y posteriormente recogida en el decreto 1290 del 2008–, relacionadas con el respeto del derecho de los turnos y la necesidad de informar acerca de una fecha aproximada de entrega (ver supra, n.p.105), son aplicables al caso concreto. Si bien tales recursos se fundamentan en un título jurídico distinto (solidaridad y no responsabilidad del Estado), sus características (monto, propósito, periodicidad) se asemejan a la actual indemnización administrativa.

³⁰ En la sentencia T-130 de 2016 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), al encontrar que un hogar víctima de desplazamiento forzado, reclamante de la indemnización administrativa, se encontraba en situación de indefensión y vulnerabilidad extrema, la Corte estableció que cumplía con los requisitos señalados en la Resolución 0223 de 2013 para ser priorizado y, en esa medida, ordenó a la UARIV que una vez el Gobierno Nacional ponga a disposición el presupuesto para la entrega de las próximas indemnizaciones administrativas, tenga especial consideración del núcleo familiar del accionante en la próxima lista de priorizados para entrega de reparaciones administrativas e informe, en un periodo de 15 días, la fecha aproximada del pago.

³¹ Corte Constitucional. Sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez), T-527 de 2015, (M. P. Gloria Ortíz Delgado) y T-114 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo).

³² Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015 (M. P Jorge Pretelt Chaljub).

razonabilidad del mismo³³, tal y como se realizó, a manera ilustrativa, en materia penal³⁴.

No obstante, a pesar de que uno de los fines más comunes que los solicitantes persiguen al ejercer el derecho de petición es el conocimiento de un plazo en el cual se van a desembolsar los recursos de la indemnización administrativa, la normativa aplicable no estableció términos puntuales o plazos perentorios para su pago, más allá de la vigencia de la ley³⁵. La jurisprudencia constitucional tampoco esbozó parámetros en ese sentido que puedan aplicarse a todos los casos análogos.

Finalmente, en los casos sometidos a revisión de la Corte Constitucional que abordan la indemnización administrativa a través del ejercicio del derecho de petición, se definió lo que a la luz de los principios constitucionales debe ser el alcance de la fase denominada “documentación” o “reserva técnica”³⁶. Se trata de los casos en los que la entidad accionada no da respuesta a la solicitud elevada, por cuanto el expediente del solicitante se encuentra en un estado de validación para definir la procedencia de la medida de indemnización³⁷. En estos escenarios, la Corte consideró que el tiempo que puede durar un caso en esta etapa “no puede ser contrario a la celeridad, eficacia y eficiencia, principios que rigen a la población desplazada”³⁸. Este Tribunal dejó en claro, además, que es la institucionalidad la que debe impulsar el proceso, hasta que el material probatorio recaudado permita con certeza comprobar el cumplimiento de lo señalado en las normas vigentes para efectuar el pago requerido³⁹.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

³⁴ Acogiendo los parámetros de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha establecido que la determinación del plazo razonable depende de un examen de factores como: (i) complejidad del asunto; (ii) actividad procesal del interesado; y (iii) la conducta de las autoridades judiciales, para el caso puntual del proceso penal. Corte Constitucional. Sentencia T-725 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino).

³⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 132; Decreto 4800 de 2011, artículo 159 y Decreto 1377 de 2014.

³⁶ En el marco del Decreto 1290 de 2008, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 154 del Decreto 4800 de 2011.

³⁷ Esta situación se presenta porque el paso del tiempo, entre la solicitud y la entrega de la medida, en muchos casos implica una reconfiguración del núcleo familiar a indemnizar. UARIV. Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016, presentado el 15 de noviembre de 2016, pág. 11.

³⁸ La entidad debió aplicar con rigor la celeridad en la recolección de pruebas para determinar si la persona cumplía o no las condiciones para ser beneficiaria de la indemnización del Decreto 1290 de 2008. El párrafo 3° del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 debe ser interpretado de acuerdo con los principios de diferencialidad, favorabilidad y progresividad, en aras de la protección efectiva de las personas víctimas del desplazamiento forzoso. Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2015 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2015 (M.P. Gloria Stella Delgado Ortiz). La Corte evaluó un caso en el que la UARIV no había resuelto una solicitud elevada con anterioridad al 2011, alegando que el caso se encontraba en reserva técnica por falta de pruebas. Ante esta situación, la Corte recordó que la UARIV es la encargada de impulsar

Más adelante, en relación con el tema tratado, acotó:

“Por lo tanto, la Corte accederá a la solicitud elevada por la Unidad para las Víctimas y, en consecuencia, exhortará a los jueces de la República para que apliquen las siguientes reglas:

- En el momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición cuando se encuentra relacionado con la indemnización administrativa, los jueces deben conceder la tutela del derecho de petición, una vez verificado el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad formal y material, pero dispondrán que la UARIV tiene hasta el 31 de diciembre de 2017 para cumplir con el fallo de conformidad con el orden de prioridad que adopte. Por lo tanto, se abstendrán de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos durante ese lapso.

- Al pronunciarse sobre los incidentes de desacato ocasionados por el incumplimiento de la UARIV a las órdenes de tutela impartidas en estos casos de indemnización administrativa, los jueces suspenderán las sanciones por desacato, tanto de arresto como de multa, dictadas a partir del 01 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, fecha límite que dispone la UARIV para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.

b) La solicitud elevada por la UARIV representa la menos restrictiva entre otras alternativas, bajo el entendido de que es necesario exceptuar del exhorto recién proferido, a aquellos hogares 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 [Decreto 1377/14].” Por lo tanto, en aquellas situaciones excepcionales en las que estas personas solicitan la entrega de los recursos de la indemnización administrativa, los jueces pueden ordenar su entrega inmediata, fijando los plazos que consideren pertinentes en el caso específico, una vez verifiquen que los solicitantes acreditaron los requisitos mínimos, pero no desproporcionados, que es válido exigirles para acceder a estos recursos (ver supra. Secciones 3,4 y 5).

Es cierto que la indemnización administrativa persigue fines distintos a aquellos que busca la ayuda humanitaria, en tanto su

el trámite para dar cumplimiento a los requisitos legales que permitían acceder al pago de la indemnización administrativa. La Corte encontró que la entidad accionada, no sólo se abstuvo de resolver de fondo la petición, sino que trasladó la carga de la prueba a las demandantes, sin considerar que, en materia de desplazamiento forzado, corresponde a las autoridades competentes probar o desvirtuar las afirmaciones de los accionantes.

propósito no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida. Por lo tanto, se podría argumentar que no es pertinente, a partir de un análisis que se sustenta en la vulnerabilidad, mantener abierto el recurso a la acción de tutela para, a través suyo, acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Bajo este argumento, las consecuencias de un análisis de vulnerabilidad sólo serían relevantes en lo que concierne a la entrega de la ayuda humanitaria.

No obstante, es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas, tal como lo contempla la UARIV, resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa. Esto no sólo contribuye a que cuenten con fuentes de ingresos adicionales a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron.

Por estas razones, para esta Sala Especial es demasiado restrictivo impedirles a estas personas que acudan a la acción de tutela para requerir la entrega inmediata de la indemnización administrativa, ya que se trata de personas desplazadas en extremo vulnerables, para quienes resulta desproporcionado exigirles que agoten todas las etapas del procedimiento administrativo ordinario (ver supra. Secciones 4, 5 y 7); más aún, si se tiene en cuenta el bloqueo institucional advertido en este pronunciamiento.

Como se precisó en el componente de ayuda humanitaria, este exhorto no presupone un reproche de constitucionalidad en contra de las sentencias proferidas por los jueces de la República. En tanto los planteamientos recién expuestos no cuestionan la legalidad de las decisiones concretas adoptadas por los jueces sino que, por el contrario, buscan abordar y corregir una problemática global que afecta a la política pública, los operadores judiciales pueden apartarse de la posición fijada en este pronunciamiento cuando resuelvan casos individuales, a través de una carga argumentativa suficiente, clara y explícita.

(iv) Finalmente, la solicitud de la UARIV, complementada con la excepción recién expuesta, y con las medidas adicionales que se van a adoptar a continuación, es proporcional en sentido estricto. Contrario a lo que ocurre con la ayuda humanitaria, en el componente de la indemnización administrativa, la suspensión provisional en bloque de las órdenes y sanciones por desacato en materia de tutela, no afecta ni pone en riesgo el derecho al mínimo vital de las personas desplazadas. Por el contrario, permite que estos recursos se desembolsen con base en los criterios que contempla la Unidad, contribuyendo a que la entrega de la indemnización administrativa cumpla con los fines resarcitorios que inspiran este tipo de medidas, de tal forma que se priorice a aquellas personas que se encuentran en las condiciones que así lo ameritan. Lo anterior, en el marco de unas reglas de juego claras que les permitan a las personas desplazadas, priorizadas o no, crearse expectativas realistas y transparentes respecto de las circunstancias en las que recibirán, de manera progresiva y gradual, tales recursos.

Ahora bien, esta Sala Especial observa con preocupación que en los diferentes informes presentados por la Unidad para las Víctimas no son claros ni los pasos ni los tiempos que debe cumplir una persona desplazada para acceder a la indemnización administrativa, ni el ritmo ni las condiciones bajo las cuáles se va a indemnizar a todas las personas que tienen derecho a esos recursos. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas adicionales a las sugeridas por la UARIV para alcanzar el fin propuesto con su solicitud. En efecto, transcurridos 12 meses después del desarraigo, las personas desplazadas están sujetas a la evaluación que haga la administración sobre sus necesidades básicas (alojamiento, alimentación y salud) y los avances en la ruta de estabilización socioeconómica (retorno o reubicación, entre otros). A partir de tal análisis, la UARIV prioriza a aquellas personas que accederán a la indemnización administrativa⁴⁰. Sin embargo, más allá de estos lineamientos, no hay claridad acerca de las diferentes etapas, orientadas por procedimientos precisos y periodos específicos, que es necesario agotar para que las personas priorizadas puedan acceder a la indemnización administrativa⁴¹. Para los hogares que no resultan priorizados después de la medición hay aún menos claridad en la materia.

⁴⁰ UARIV. Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016, pág. 12.

⁴¹ "El Plan Ajustado no cuenta con la definición del número de víctimas que se encuentran en cada grupo establecido para la priorización, y tampoco el tiempo que demandará la respuesta de cada segmento, de acuerdo a los criterios de focalización // Se indica que se considerará el avance en la ruta de reparación; sin embargo, no se explica cómo se mide este avance. Puede afirmarse que es a partir de la medición de superación de la situación de vulnerabilidad, pero no está claro cuándo existe un avance que amerite priorización". Defensoría del Pueblo. Respuesta Auto 566 de 2016. Comentarios al documento "Ajustes y propuestas al Plan de Trabajo para superar el atraso a la respuesta de peticiones y acciones de tutela de víctimas que influye en que se altere la protección de los más vulnerables". Presentado el 17 de enero de 2017, pág. 3.

En última instancia, en la actualidad no hay una ruta que les permita a las personas desplazadas tener certeza acerca de los procedimientos y de los tiempos que tienen que esperar para acceder a esos recursos⁴².

Lo único cierto es que la Unidad para las Víctimas cuenta con un presupuesto anual que le permite indemnizar a un número determinado de víctimas del conflicto, dentro de las cuales se encuentran los desplazados, de tal manera que indemniza a tantas personas como el presupuesto lo permita anualmente. Por lo tanto, bajo una perspectiva global, tampoco son claros los términos bajo los cuales las personas desplazadas que tienen derecho a la indemnización administrativa van a recibir tales recursos (1.779.024 hogares); claridad que se echa de menos incluso con aquellos que cumplen con las características para ser priorizados (575.909 hogares).²⁴¹ Al ser interrogado al respecto, la respuesta más precisa que ofreció el Gobierno Nacional fue sostener que el cumplimiento de las obligaciones recogidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, "se dará en el transcurso de 6 años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado"⁴³.

Lo expuesto atenta abiertamente contra el derecho al debido proceso: la inexistencia de una ruta para acceder a la indemnización administrativa se traduce en que las autoridades no pueden dar una respuesta oportuna, de fondo, clara y precisa a las peticiones que solicitan información respecto de la entrega de la indemnización, que permita que las personas desplazadas tengan alguna claridad acerca de las condiciones en las cuales se va a materializar el derecho. No hay que olvidar que, conforme lo sostuvo esta Corporación, el cumplimiento de las formas propias del debido proceso no debe entenderse como una simple sucesión formal de etapas y requisitos, sino que su observancia debe expresar en cada una de las fases la realización del derecho material de los afectados⁴⁴.

⁴² "Pese al dinamismo que, de acuerdo con la capacidad institucional y las posibilidades presupuestales ha tratado de imprimir la Unidad para las Víctimas en el avance en materia de otorgamiento de la medida indemnizatoria, debe precisarse que no es posible determinar el plazo en que un hogar víctima de desplazamiento forzado accederá a la indemnización por vía administrativa como medida de reparación integral, habida cuenta que, como se indicó en precedencia, las limitaciones presupuestales demarcan las posibilidades fácticas y jurídicas para avanzar en el reconocimiento y pago de dicha medida, razón por la cual el otorgamiento de la misma deberá realizarse de acuerdo con la disponibilidad presupuestal que para ello se tenga, hasta tanto se logre gestionar la consecución de mayores recursos que permitan indemnizar a un número mayor de víctimas por año. (...)" (énfasis agregado). UARIV. Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016. Presentado el 15 de noviembre de 2016, pág. 11.

⁴³ UARIV. Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016, presentado el 31 de octubre de 2016. Pág. 20.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

El exhorto a los jueces antes señalado, consistente en abstenerse de impartir temporalmente órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, y para posponer las sanciones por desacato que demandan su cumplimiento, debe ir acompañado, por lo tanto, de medidas efectivas para contrarrestar el bloqueo institucional advertido, en garantía del derecho al debido proceso de las víctimas de desplazamiento forzado. En consecuencia, las autoridades responsables deben reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la medida, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados, en el transcurso de los 6 años adicionales a los inicialmente contemplados para la satisfacción de las obligaciones recogidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 del 2011. Esto quiere decir que una persona desplazada, dependiendo de la etapa en la que se encuentre, debe tener la posibilidad de estimar bajo qué circunstancias va a acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Es decir, que debe tener certeza acerca de: (i) las condiciones de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se va a realizar la evaluación con el fin de establecer si se prioriza o no al núcleo familiar, según lo contemplado en el artículo 7 del Decreto 1377 de 2014; (ii) la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la medida, en los casos en los que el solicitante sea priorizado; y (iii) en las situaciones en las que no sea priorizado, el establecimiento de los términos bajo los cuales las personas desplazadas accederán a la medida, esto es, los plazos aproximados y el orden en el que accederán a esos recursos. Al respecto, esta Sala Especial rechaza que la respuesta de la administración se reduzca a informarles a las personas desplazadas que las obligaciones en materia de indemnización administrativa se van a cumplir dentro del plazo que contempla la vigencia de la Ley 1448 del 2011, tal y como ocurre en la actualidad. Esta reglamentación deberá ser protocolizada en un decreto que debe ser socializado con las personas desplazadas por la violencia, y debe sustentarse en una asignación presupuestal que garantice su implementación.

Por lo anterior, en reiteración de las órdenes tercera y vigésimo sexta del auto 373 de 2016, esta Sala ordenará al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados en el transcurso de los 6 años adicionales a los inicialmente contemplados, de acuerdo con la respuesta emitida por el Gobierno Nacional a la orden tercera del auto 373 de 2016, en torno al nuevo cálculo de los recursos planteados en el documento CONPES 3726 de 2012⁴⁵.

⁴⁵ "Esta nueva realidad conduce al Gobierno Nacional a plantear que el cumplimiento a las obligaciones de las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 se dará en el transcurso de 6

Esta Sala Especial le ADVIERTE al Director de la UARIV que, conforme lo reiteró esta Corporación, la magnitud del esfuerzo presupuestal para indemnizar a las personas desplazadas justifica que esta obligación se satisfaga de manera progresiva y siguiendo criterios de priorización. No obstante, esto no implica que estas personas se encuentren en una completa incertidumbre acerca de si van a recibir esos recursos, en qué plazo aproximado y siguiendo qué orden. Por lo tanto, esta Corporación no encuentra de recibo que se esgriman las restricciones presupuestales como una excusa para abstenerse de otorgar la información mínima que permita garantizar el debido proceso de la población desarraigada cuando se acerca a las autoridades para solicitar información en esta materia”.

2.4.- Caso Concreto.

Aterrizando al presente caso, se tiene que la acción de tutela, es presentada por el señor WILLIAM ANTONIO BARBOZA CÁRDENAS, por considerar que existe una presunta vulneración de su derecho a la reparación en calidad de víctima de la violencia, al no haber obtenido por parte de la entidad la indemnización administrativa correspondiente.

Por su parte, el A-quo, negó el amparo deprecado al estimar que debía esperarse que el Gobierno destinara nuevos recursos para las víctimas de la Ley 1448 de 2011; que tampoco era el competente para determinar con exactitud, cuáles eran los núcleos familiares que en la próxima vigencia presupuestal debían ser priorizados, ni contaba con la información que ayudara a identificar a ese grupo de personas. Además, como el actor era beneficiario de la ayuda humanitaria, no estaba dentro de los grupos prioritarios para el pago, ya que una vez superara las carencias, pasaría a la fase del pago de la indemnización administrativa.

Ahora bien, una vez analizado el caso puesto a consideración, esta Sala considera que la decisión de primer grado debe ser **confirmada**, en atención a lo siguiente:

años adicionales a los inicialmente contemplados. No obstante, los derechos que requieren de ejecución inmediata, como la subsistencia mínima, continuarán siendo la prioridad del Estado.” UARIV. Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016, presentado el 31 de octubre de 2016. Pág. 20.

Dentro del plenario se encuentra demostrado, que el señor William Antonio Barboza Cárdenas, se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV-, según lo expresado por la entidad en el escrito de contestación de la tutela⁴⁶.

Manifiesta el actor, que la entidad le ha programado varias ayudas humanitarias, no obstante, al reclamarlas le informaron que no había ningún pago a nombre de él; que además, la entidad le informó que ya fueron suspendidas las ayudas humanitarias, por lo que daría inicio al proceso de reparación por vía administrativa; información suministrada desde hacía dos años y hasta la fecha no había obtenido respuesta.

También hizo referencia a su estado de vulnerabilidad socioeconómica y a la enfermedad de cáncer de seno que tiene su madre, a quien tiene a su cargo.

Igualmente se aprecia que la Unidad de Víctimas informa que el caso del actor continua en etapa de asistencia, por lo tanto, no era viable acceder a la indemnización, hasta que se identificara que hubiere logrado suplir por sus propios medios y/o con ayuda del Estado sus necesidades, relacionadas con la alimentación, alojamiento o vivienda y que se encuentre afiliado a salud, para poder continuar con la siguiente fase, es decir, la correspondiente a la superación de la situación de su vulnerabilidad y posterior acceso a la indemnización administrativa.

Así mismo, sostuvo que el derecho de petición elevado por el actor, fue contestado mediante comunicación No. 201772020306371 de julio 28 de 2017⁴⁷, debidamente notificada al accionante por correo certificado a la dirección aportada para notificaciones en el escrito de tutela.

Dicha comunicación fue emitida en los siguientes términos:

⁴⁶ Folio 27 del cuaderno de primera instancia.

⁴⁷ Folios 34 - 36, cuaderno de primera instancia.

“/.../ En relación con la solicitud de indemnización administrativa.

En su caso particular, se identificó que su hogar continua en la fase de asistencia, es decir, se encuentra con carencias en sus derechos a la subsistencia mínima, razón por lo cual no se podrá priorizar la indemnización por vía administrativa.

En todo caso, damos respuesta a sus interrogantes sobre esta medida, así:

En relación con la información sobre cuánto se va a pagar por concepto de la indemnización administrativa.

Teniendo en cuenta lo definido en la Sentencia SU-254 de 2013, y verificada su información en el Registro Único de Víctimas - RUV, es posible determinar que (i) por la fecha de ocurrencia del desplazamiento y (ii) la fecha de inclusión en el RUV, usted tendría a su favor el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa. El monto del valor a entregar al hogar por concepto de indemnización, se determinaría de la siguiente manera:

*27 smlmv: Recibirán los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido antes del 22 de abril de 2008 y cumplan además uno de los siguientes dos requisitos:

- Haber presentado dentro del término establecido (hasta 22 de abril de 2010), solicitud de indemnización administrativa por desplazamiento forzado a través del Decreto 1290 de 2008.

- Haber quedado incluido el hogar víctima de desplazamiento forzado dentro del anterior RUPD (Registro Único de Población Desplazada) hasta el 22 de abril de 2010.

*17 smlmv: Hogares que no cumplan los requisitos para acceder a los 27 smlmv o que los cumplan parcialmente, es decir, que tienen sólo uno de los dos requisitos.

El dinero que les corresponda, será distribuido en partes iguales entre cada uno de los miembros que conforman el hogar víctima de desplazamiento, según fueron incluidos en el Registro al momento del desplazamiento.

En relación con la información sobre cuándo se va realizar el pago de la indemnización administrativa:

Sobre este punto, es importante indicarle que son millones de víctimas las que están incluidas en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, por lo que es imposible indemnizarlas a todas en el mismo momento. En tal

sentido, fue necesario establecer unos criterios para que las víctimas accedan gradualmente a la indemnización, ya que la reparación no está asociada al mínimo vital.

Para el caso de desplazamiento forzado, los criterios de priorización para el acceso a la indemnización por vía administrativa son los establecidos en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015 (1).

De otra parte, es necesario indicar que la Ley 1448 de 2011, cuenta con un plan de financiación. A partir de las metas definidas en materia de indemnización se apropian los recursos que permiten cumplir con este fin. En procura de ello, mediante la Resolución 090 de 2015, la Unidad para las Víctimas fijó los criterios de priorización para el acceso de la indemnización.

3. Pronunciamiento de fondo sobre su caso en concreto:

1. Se identificó que su hogar presenta carencias en etapa de asistencia por lo cual no podrá ser priorizado para recibir la indemnización por vía administrativa.

Cabe resaltar que hasta una nueva medición que se realice a su hogar y se identifique que haya logrado suplir por sus propios medios y/o con la ayuda del Estado sus necesidades relacionadas con la alimentación, alojamiento o vivienda (puede ser propia o en arriendo) y se encuentren afiliados a salud, podrá continuar en la siguiente fase, es decir, la correspondiente a la superación de la situación de su vulnerabilidad y posterior acceso a la indemnización administrativa”.

Según se lee en la citada comunicación, dicha respuesta le sería comunicada al actor a través de la Personería Municipal de Ovejas Sucre, por así haberlo solicitado el petente. Como prueba del envío, allegó copias de la planilla de envío de la empresa de mensajería 4-72⁴⁸.

Pues bien, del análisis de la contestación emitida por la Unidad de Víctimas, esta Colegiatura considera que la misma atiende de manera concreta el requerimiento del señor WILLIAM ANTONIO BARBOZA CÁRDENAS, encaminado a obtener la indemnización administrativa. Igualmente, de la misma se desprende que a la fecha no es posible hacerle la entrega de la indemnización administrativa al actor, pues, su hogar aún se encuentra en etapa de asistencia, circunstancia que impide

⁴⁸ Folios 39 – 41 del cuaderno de primera instancia.

la aplicación del criterio de priorización, para la entrega de la medida reclamada.

Así mismo, que al encontrarse el demandante y su núcleo familiar, con carencias económicas que impiden su sostenimiento, no es posible ordenar de forma inmediata el pago de la indemnización administrativa reclamada por este medio expedito, pues, es claro, que para que ello ocurra, en principio, el actor debe superar las carencias en sus derechos a la subsistencia mínima, para priorizar la indemnización por vía administrativa. Claro está, la entidad, a su vez, debe velar porque la asistencia debida sea entregada al actor oportunamente.

En este punto resulta vital señalar, que la presente acción no demuestra claramente que el interesado haya acudido, en término, a recibir las ayudas efectivamente ordenadas, pues, si bien el accionante dice que acudió oportunamente a las entidades bancarias para el cobro respectivo, se contradice cuando en escrito de fecha 21 de febrero de 2017, dirigido al ente demandado, indica que no fue notificado oportunamente, luego, si no fue notificado oportunamente, se pregunta la Sala, como pudo acudir en la fecha que era requerido para su pago (¿?), resultando en consecuencia su dicho, falto de certeza.

No debe olvidarse, que si bien el análisis debe ser flexible cuando se trata de personas desplazadas, estas mismas personas deben cumplir obligaciones mínimas, para garantizar a su favor el reconocimiento y pago de sus derechos asistenciales, resultando en este caso, que aparentemente el accionante, no cumplió en forma debida con su deber de estar pendiente de los requerimientos efectuados a la UARIV.

De igual forma, se precisa, que no puede el Juez Constitucional disponer de la entrega inmediata de la indemnización administrativa, pues, no puede obviarse los derechos de la entidad demandada, cuya obligación es adelantar una actuación administrativa con miras a establecer la real actual condición de desplazado, en este caso, del accionante y su núcleo

familiar, realizando las diligencias que resulten propicias, razonables y proporcionales. Lo anterior, máxime, cuando la parte actora no manifestó, ni controvertió en el trámite de la tutela, haber superado la fase de asistencia, que se torna como requisito indispensable para obtener la aludida indemnización y de la cual le enrostra la entidad para negarle dicha medida.

A lo anterior, debe sumarse que este Tribunal no puede desatender el exhorto librado por la Corte Constitucional en el citado auto 206 de 2017, en punto de no ordenar indemnización o pago alguno hasta después del 31 de diciembre de 2017, a menos que se presente una circunstancia excepcional que obligue a hacerlo, lo cual no ocurre en este caso, pues, no hay prueba que indique ausencia de asistencia humanitaria, conforme se anotó, ni tampoco que condiciones como el derecho fundamental a la salud, este desprotegido, pues, analizado el contenido de la consulta médica especializada efectuado a la señora BENILDA ISABEL CÁRDENAS CONTRERAS, fácilmente se encuentra que la misma se halla afiliada a MUTUAL SER EPS-S, recibiendo atención aun en el mes de agosto de 2016, fecha en la que se registra dicho examen (folio 13).

En ese orden de ideas, esta Sala es del concepto que la decisión de primera instancia debe ser confirmada, conforme lo que se acaba de exponer.

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: CONFIRMAR la sentencia de fecha 2 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, pero conforme las razones expuestas.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: 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.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0137/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA