TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, catorce (14) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	**70-001-33-33-009-2017-00289-01**
ACCIONANTE:	**RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ**
ACCIONADO:	**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**
NATURALEZA:	**ACCIÓN DE TUTELA**

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia datada 8 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se tuteló el derecho de petición de la accionante.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones[1]:

La señora **RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ**, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la reparación en su condición de víctima del desplazamiento forzado; en consecuencia, solicita la accionante se ordene a la Directora Técnica de Reparaciones de la entidad accionada, priorice la entrega de la ayuda económica o de la indemnización administrativa, tanto a ella, como a su grupo familiar; y proceda de inmediato a hacerle efectiva la cancelación de la misma.

[1] Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos[2]:

La señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ y su grupo familiar, hacen parte de la población víctima del desplazamiento forzado de Sucre – Sucre, siendo incluidos en el Registro Nacional de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial de Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

Actualmente el estado de salud de la tutelante es precario, dado que le fue extirpado uno de sus pulmones y el otro, lleva el mismo destino, debido a enfermedades anteriores, relacionadas con los órganos que conforman el sistema respiratorio.

Debido a ello, presentó derecho de petición ante la UARIV con el fin de que le pagaran la indemnización administrativa, a la cual considera tiene derecho por su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Mediante oficio sin fecha, la Directora Técnica de Reparaciones de la entidad accionada, le respondió que no cumplía con los criterios de priorización, además de otros argumentos, para no pagarle la indemnización administrativa.

Manifestó la accionante, que en los eventos en los cuales se presentaran situaciones como la descrita, la Honorable Corte Constitucional había reiterado que se le debía dar prioridad a las personas que se encontraran con mayor grado de vulnerabilidad y estado crítico de salud, tal como era su caso, más aun, cuando no gozaba de ningún ingreso económico extra, ni se encontraba disfrutando de pensión o ayuda económica alguna.

1.3. Contestación de la acción.

La entidad accionada**, UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS – UARIV**, no rindió el informe solicitado.

[2] Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

1.4. Concepto del Ministerio Público[3].

El Agente del Ministerio Público, conceptuó que la UARIV consideró que la accionante es víctima de la violencia y la incluyó en el RUV, pero a pesar de ello, no la había indemnizado pese a sus condiciones precarias.

Concluyó, que conforme a lo señalado por la jurisprudencia que venía decantando estos temas, se debía ordenar a la entidad accionada que valorara y analizara la situación particular de la accionante, con el fin de evitarle un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta la directrices dadas por la jurisprudencia, debiéndole comunicar tal decisión a la tutelante.

1.5.- La providencia recurrida[4].

El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 8 de noviembre de 2017, tuteló el derecho de petición de la accionante y en consecuencia, ordenó a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas que diera respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud de la accionante, indicándole la fecha de pago de la indemnización por vía administrativa a que tiene derecho, como víctima directa y por el hecho victimizante del desplazamiento. Lo anterior, previa valoración de su núcleo familiar, determinando si le es aplicable causales de priorización del Plan de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAARI).

Consideró el Juez, que en la respuesta emitida por la entidad accionada, no se le informaba a la actora como podía dar inicio al proceso de retorno o reubicación, cuáles eran sus etapas, ante quien se tramitaba y en qué consistiría el acompañamiento brindado por la Unidad de Víctimas, máxime, cuando se indicaba que el "Programa de Acompañamiento", no se activaba por parte de la Unidad, sino por la manifestación de la víctima

[3] Folios 20 - 21 del cuaderno de primera instancia.
[4] Folios 22 - 30 del cuaderno de primera instancia.

de su deseo de recibir esta asesoría, en la etapa del PAARI, el cual, no había sido aplicado a la actora.

Igualmente señaló, que la entidad manifestaba que no hacía entrega de formulario alguno para acceder a la indemnización por vía administrativa y que el trámite que a ello se asimilaba, era el proceso de documentación que se desarrollaba en la herramienta tecnológica que se había dispuesto para ello, la cual se denominaba "Indemniza", la que se efectuaba cuando se comprobara que la situación concreta de la reclamante, requería de una mayor protección frente a las demás víctimas.

Que no obstante, la entidad al señalar el proceso formal, no especificaba claramente el trámite correspondiente de cara a su situación particular, ni tampoco adoptaba determinación alguna, destinada a establecer si la accionante y su núcleo familiar, se encontraban incursos en alguna de las causales de priorización de la ayuda humanitaria.

Indicó el a quo, que tampoco pasaba por alto las manifestaciones de la accionante frente a sus afecciones de salud y su difícil situación socioeconómica, para considerar a un más procedente la orden a la Unidad de Víctimas, de evaluar la situación particular de la señora Rina Marcilia Tovar Pérez y de su núcleo familiar, a fin de establecer su estado actual de vulneración y de iniciar el plan de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAARI)

1.6.- La impugnación[5].

Inconforme con la decisión de primer grado, la Unidad para las Víctimas, la impugnó, con el objeto de que la misma fuera revocada y en consecuencia, se negaran las pretensiones de la tutela.

Argumentó, que el fallo impugnado vulneraba el derecho al debido proceso administrativo y el derecho a la igualdad de que gozaban todas

[5] Folios 61 - 66 del cuaderno de primera instancia.

las víctimas, pues, se ordenaba dar una respuesta en la que se indicara la fecha de pago de la indemnización administrativa, pretermitiéndose el agotamiento de la vía gubernativa que debía surtir la accionante, superponiendo sus derechos sobre el de otras víctimas y desconociendo el proceso señalado en la normatividad que regulaba la entrega de los beneficios, a la población incluida en el RUV.

Arguyó, que el fallo abría una brecha para que las víctimas accedieran a una entrega anticipada de los recursos, sin cumplir con las etapas administrativas previas al reconocimiento de dichos beneficios, poniendo en riesgo el sostenimiento del sistema y causando, simultáneamente, un desgaste a la administración de justicia. Aunado a ello, el Juez de tutela, dijo, carecía de competencia para ordenar el pago inmediato, cuando existían otros mecanismos de defensa diferentes a la acción constitucional, por medio de los cuales las víctimas, podían acceder al pago.

Puso de presente lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, en el que se exhorta a los Jueces, a no ordenar el pago de indemnizaciones, a menos que se encontrara acreditado que los accionantes estaban en alto grado de vulnerabilidad.

Así mismo, indicó que mediante comunicación No. 21772028975051 del 7 de noviembre de 2017, la Unidad de Víctimas atendió la petición de la actora frente a su solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa.

1.7.- Trámite en segunda instancia

Por auto del 21 de noviembre de 2017[6], se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

[6] Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

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 a la accionante, 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 de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas, en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política[7].

---

[7] *"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"

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 amenazados[8], 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 encuentran*[9].
>
> *(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 desplazada*[10].
>
> *(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).*"[11]

En esta misma línea, esta Corporación ha manifestado que, tratándose de este grupo de personas, resulta contrario a los postulados del Estado Social

[8] Ver sentencias T-517 de 2014; T-890 de 2011, entre otras.
[9] Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009.
[10] Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009, entre otras.
[11] Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2010.

de Derecho exigir, para hacer uso del mecanismo de tutela, el previo agotamiento de acciones y recursos ante la jurisdicción ordinaria[12].

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

En Colombia, la violencia y el conflicto armando 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 2004[13], 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 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

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-517 de 2014.
[13] M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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 fundamentes 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 Reconciliación[14].

[14] 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

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*"[15].

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 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

[15] Ibíd.

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 6° y 7° del Decreto 1377 de 2014, establecen lo siguiente[16]:

> ***"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.*
>
> *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*

[16] 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.

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 amplía 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 inescindible[17].

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 Política[18]*. El*

[17] 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 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).

[18] 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 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 dignidad[19]. 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 indemnización[20]. 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 infractores[21].

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 proporcional[22]. Lo anterior, con la finalidad de restablecer, en la

---

fundamento se encuentra plasmado en numerosos artículos de la Carta Fundamental, entre ellos 1°, 2°, 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).

[19] En la sentencia T-821 de 200 (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).

[20] 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.

[21] 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).

[22] 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 pude

medida de lo posible, los derechos afectados por una situación que los ciudadanos no están obligadas a soportar y, con ello, mitigar la acentuada situación de vulnerabilidad que usualmente produce el desarraigo[23].

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."[24]

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 ley[25]*. 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 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 prelación*[26].

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

---

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.

[23] 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).

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

[25] 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).

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

actualidad con la población desplazada por la violencia[27]. 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 2004[28].

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 solicitado[29]. 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 interponen ante las autoridades[30]. En algunos casos excepcionales la Corte fue más allá y ordenó el reconocimiento

---

[27] 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).

[28] *"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)

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

[30] 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.

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 vigente[31]; (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 administrativa[32].

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 personas[33]. 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 razonabilidad del mismo[34], tal y como se realizó, a manera ilustrativa, en materia penal[35].

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

---

[31] 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.

[32] 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).

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

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

[35] 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).

aplicable no estableció términos puntuales o plazos perentorios para su pago, más allá de la vigencia de la ley[36]. 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"[37]. 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 indemnización[38]. 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"[39]. 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 requerido[40]".

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:

---

[36] Ley 1448 de 2011, artículo 132; Decreto 4800 de 2011, artículo 159 y Decreto 1377 de 2014.
[37] En el marco del Decreto 1290 de 2008, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 154 del Decreto 4800 de 2011.
[38] 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.
[39] 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 parágrafo 3º 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 Ortíz Delgado).
[40] Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2015 (M.P. Gloria Stella Delgado Ortíz). 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 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.

- 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 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 administrativa[41]. 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 administrativa[42]. Para los hogares que no resultan priorizados después de la medición hay aún menos claridad en la materia. 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 recursos[43].

---

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

42 "*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.

43 "*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*

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"[44].

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 afectados[45].

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

---

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.

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

[45] Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

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 transcurro 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 2012[46]*. 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*

[46] *"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 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.

> *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 la señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ, por considerar que existe una presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la reparación en su condición de víctima del desplazamiento forzado, toda vez, que su solicitud concerniente a los beneficios y a la indemnización a que tiene derecho como víctima, ha sido negada, pese a que su estado de salud y económico son precarios y se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Así entonces, solicita se ordene a la Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad de Víctimas, que priorice la entrega de la ayuda económica o de la indemnización administrativa, tanto a ella, como a su grupo familiar; y proceda de inmediato a hacerle efectiva la cancelación de la misma.

A su vez, el A quo tutela el derecho de petición de la accionante y ordena a la Unidad de Víctimas, que en el término de 5 días, de respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud de la actora, indicándole la fecha de pago de la indemnización administrativa a que tiene derecho como víctima directa y por el hecho victimizante del desplazamiento. Lo anterior, previa valoración de su núcleo familiar, determinando si le es aplicable causales de priorización del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI).

Por su parte, la entidad accionada impugna la anterior decisión, al considerar que vulnera los derechos al debido proceso administrativo y a la igualdad de que gozan todas las víctimas, pues, pretermitía el agotamiento de la vía gubernativa que debe surtir la accionante,

superponiendo sus derechos sobre el de otras víctimas y desconociendo el proceso legalmente regulado, para la entrega de los beneficios. Además, el Juez de tutela carece de competencia para ordenar el pago inmediato, cuando existen otros mecanismos de defensa para acceder al pago; sumado a que debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017.

También alega que mediante comunicación No. 21772028975051 de noviembre 7 de 2017, la Unidad atendió la petición de la actora frente a su solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo el análisis del caso puesto a consideración, esta Sala es del concepto que se modifique la decisión de primera instancia.

En efecto, se aprecia que frente a la pretensión que busca obtener el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, la misma fue atendida mediante comunicaciones Nos. 201772018298021 del 28 de junio de 2017[47] y Nos. 21772028975051 del 7 de noviembre de 2017[48].

En la primera comunicación, esto es la **No. 201772018298021 del 28 de junio de 2017**, se le puso de presente a la accionante que, para que pudiera pasar a la fase de reparación y acceda con prelación a la indemnización administrativa, era indispensable que iniciara el proceso de retorno o reubicación, para lo cual, la Unidad brindaría el acompañamiento que fuera necesario y posteriormente, sería posible informarle con precisión el valor de la medida de reparación y cuando podía recibirla.

En la segunda comunicación, esto es la **No. 21772028975051 del 7 de noviembre de 2017**, la Unidad de Víctimas le informó a la tutelante que realizó el procedimiento de identificación de carencias, tanto a ella como a su grupo familiar y como resultado de ello, se emitió la Resolución No. 0600120160358879 de 2016, donde se informó la decisión de suspender,

[47] Folios 7 - 8, cuaderno de primera instancia.
[48] Folios 55 - 57, cuaderno de primera instancia.

definitivamente, la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por el señor Rafael José Hernández Severiche, miembro de su núcleo familiar. Contra la anterior resolución procedieron los recursos de reposición y apelación, los cuales debieron presentarse por escrito dentro del mes siguiente a su notificación.

Frente a la solicitud de indemnización administrativa, se le informó a la tutelante, que para que se pudiera realizar el pago de este tipo, se debían cumplir varias circunstancias que dependían de su participación activa, las cuales fueron expuestas en dicha comunicación.

En cuanto al tiempo en que se realizaría el pago, informó que existía un déficit presupuestal de la política pública en materia de reparación integral a víctimas del conflicto armado, razón por la cual, mediante auto 206 de 2017, la Honorable Corte Constitucional ordenó a la Unidad para las Víctimas, trabajar en la definición de un procedimiento para acceder a la indemnización administrativa, que permita a las víctimas, tener un escenario real, sobre si tienen derecho o no a ser indemnizadas y sobre el tiempo, en que pudiera tardar dicho pago.

Que actualmente, la Unidad se encontraba definiendo ese procedimiento, el cual se daría a conocer a toda la población a través de la expedición de un decreto reglamentario, que dispondrá lo que las víctimas deben hacer, para iniciar el trámite de solicitud de la indemnización administrativa.

Precisó, que una vez surtido el trámite y cuando la Unidad se haya pronunciado, en el tiempo que se defina, sobre su derecho a recibir la indemnización o no, el pago podría tardar, dependiendo el tiempo que se requiera para cumplirle a todas las víctimas y de la disponibilidad presupuestal para cada año.

La anterior petición fue enviada a la dirección que se indica en el escrito de tutela, tal como consta en la planilla de envíos de la empresa de mensajería 472[49].

Pues bien, del análisis de la última respuesta emitida por la Unidad de Víctimas, esta Colegiatura considera que la misma atiende de manera concreta el requerimiento de la señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ, encaminado a obtener la indemnización administrativa. De tal comunicación se desprende, que a la fecha no es posible hacerle entrega de la indemnización administrativa, pues, para ello se deben cumplir varias circunstancias que dependen de su participación activa, además, que conforme lo ordenado por la Corte en Auto 206 de 2017, la Unidad se encontraba definiendo el procedimiento para acceder a la indemnización administrativa, el cual se daría a conocer a la población a través de la expedición de un decreto reglamentario. Que una vez surtido el trámite, la Unidad definiría sobre su derecho a recibir la indemnización.

Frente a dicha respuesta se señala, que si bien la entidad en estos momentos no acoge favorablemente la petición de la accionante debido a las cuestiones antes señaladas, también es cierto, que el Juez Constitucional tampoco puede disponer de la entrega inmediata de la indemnización administrativa, pese a la situación planteada por la actora en su escrito de tutela, pues, no puede obviarse los derechos de la entidad demandada, cuya obligación es adelantar una actuación administrativa, ajustada al ordenamiento jurídico, con miras a establecer la real actual condición del desplazado, en este caso, de la accionante y su núcleo familiar, realizando las diligencias que resulten propicias, razonables y proporcionales.

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

[49] Fls. 59 – 60 del C. 1.

excepcional que obligue a hacerlo, lo cual no se torna tan evidente en este caso. Y si bien, condiciones como el derecho fundamental a la salud, podrían sustentar el perjuicio irremediable alegado, para el caso se encuentra que el mismo no está desprotegido, pues, de las pruebas allegadas por la parte actora, fácilmente se encuentra que la señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ se encuentra recibiendo atención médica especializada y que se halla afiliada a la Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó EPS-S, recibiendo atención, aun en el mes de noviembre de 2017[50].

Ahora bien, no obstante lo anterior, no pasa por alto esta Sala, las manifestaciones del accionante frente a sus afecciones de salud (problemas de pulmón) y su difícil situación socioeconómica, eventualidades que no fueron desvirtuadas por la entidad demandada y que hacen procedente tomar ciertas medidas, a fin de garantizar los derechos invocados por la actora.

Para tal efecto, se estima que para poder establecer si la actora es beneficiaria de la medida de indemnización administrativa, la entidad accionada deberá dar inicio al Plan de Atención Asistencia y Reparación Integral (PAARI), a fin de que valore dentro de éste, el estado actual de vulneración de la señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ y su núcleo familiar.

Posteriormente y en un término prudencial, deberá adoptar la correspondiente determinación, destinada a establecer si la situación particular de la accionante y su núcleo familiar, se encuentra o no incursa dentro de alguna de las causales de priorización de la ayuda humanitaria; en caso positivo y en el evento de comprobarse que la situación concreta de la reclamante, requiere de una protección mayor a la que necesiten las demás víctimas, deberá priorizar el pago de la respectiva indemnización.

[50] Ver folios 9 - 12.

En ese orden de ideas, esta Sala es del concepto que la orden de tutela de primera instancia debe ser modificada, 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: MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, pero conforme las razones expuestas, y en el siguiente sentido:

> "***SEGUNDO: ORDENAR*** *a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que de manera inmediata, de inicio al Plan de Atención Asistencia y Reparación Integral (PAARI), a fin de que valore dentro de éste, el estado actual de vulneración de la señora RINA MARCILIA TOVAR PÉREZ y su núcleo familiar.*
>
> *Posteriormente y en un término prudencial que en todo caso no podrá superar los cinco meses, deberá adoptar la correspondiente determinación, destinada a establecer si la situación particular de la accionante y su núcleo familiar, se encuentra o no incursa dentro de alguna de las causales de priorización de la ayuda humanitaria; en caso positivo, y en el evento de comprobarse que la situación concreta de la reclamante, requiere de una protección mayor a la que necesiten las demás víctimas, deberá priorizar el pago de la respectiva indemnización*".

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo restante la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, pero conforme las razones expuestas.

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

CUARTO: 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.

QUINTO: 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. 00223/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS **SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**