



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, Dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-33-33-008-2017-00321-01
ACCIONANTE:	MIRTA CECILIA CASTELLÓN MARTÍNEZ
ACCIONADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL 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 datada 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negó el amparo invocado.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

La señora **MIRTA CECILIA CASTELLÓN MARTÍNEZ**, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -UARIV-**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, reparación integral a la víctima, debido proceso y mínimo vital; en consecuencia, solicita la demandante se ordene a la entidad accionada adelantar las respectivas gestiones, tendientes a desembolsar a su favor las ayudas humanitarias por concepto de reparación a las víctimas del conflicto armado.

¹ Folio 2 del cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos²:

Manifiesta la accionante, señora MIRTA CECILIA CASTELLÓN MARTÍNEZ, que el 11 de septiembre de 1997 fue víctima de un atentado perpetrado por un grupo insurgente, el cual la dejó en silla de ruedas y con una incapacidad permanente, porque nunca más volvió a caminar. El suceso ocurrió en los alrededores del Corregimiento de Palmira.

A raíz del anterior suceso, indica la actora, que fue reconocida como víctima, por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Refiere, que en múltiples ocasiones ha solicitado las ayudas humanitarias correspondientes a la reparación integral, por ser una víctima de la violencia, pero le han sido negadas por la entidad accionada.

1.3. Contestación de la acción.

La entidad accionada, **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS – UARIV**, rindió el informe requerido en forma extemporánea³, solicitado se negaran las pretensiones de la tutela, pues, la entidad había realizado dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando vulnerar o poner en riesgo los derechos alegados por la parte accionante.

1.5.- La providencia recurrida⁴.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 22 de noviembre de 2017 negó el amparo solicitado, al considerar que no hay evidencia alguna que demuestre que la UARIV, le haya negado a la actora las ayudas o la reparación integral, pues, en el oficio radicado No. 20176301354172 – Código LEX 2228366 la accionada solo le informa los documentos que se requieren para poder tramitar su

² Folios 1 - 2 del cuaderno de primera instancia.

³ Folios 55 – 57 del cuaderno de primera instancia.

⁴ Folios 50 - 53 del cuaderno de primera instancia.

solicitud de indemnización administrativa, de conformidad con la Resolución No. 848 de diciembre 30 de 2014, la cual contiene los lineamientos y criterios que sigue la entidad para el estudio y resolución de ese tipo de solicitudes, específicamente lo contemplado en el artículo 4.

Así las cosas, estima, que no se constata violación de algún derecho fundamental, debiendo la accionante presentar su solicitud de indemnización administrativa acompañada de la documentación requerida para ello, tal como se lo informó la UARIV.

1.6.- La impugnación⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte accionante la impugnó, con el objeto de que la misma fuera revocada y en su lugar, se accediera a las pretensiones de la tutela.

Argumentó, que en el fallo impugnado no se analizó en debida forma el alcance de la jurisprudencia concerniente a las víctimas del conflicto armado; y al respecto citó una sentencia proferida por este Tribunal, proferida dentro del proceso de tutela radicado No. 2014 – 00151-01 de fecha 14 de agosto de 2014.

1.7.- Trámite en segunda instancia

Por auto del 15 de diciembre de 2017⁶, se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

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.

⁵ Folios 56 - 57 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folio 4, Cuaderno de segunda instancia

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 armado?

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 Política⁷.

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.

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"

2.3.2. Víctima del conflicto armado de la Ley 1448 de 2011.

Dentro del conjunto de normas que busca hacer frente a las diferentes manifestaciones y consecuencias de la violencia en el país, se encuentran, entre otras, las Leyes 387 de 1997⁸ y 1448 de 2011⁹.

Con la expedición, de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional busca establecer medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas 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.

Así mismo, la Ley 1448, se constituye en una ley con enfoque de justicia transicional que busca remediar, en términos generales, las situaciones acaecidas a las víctimas del conflicto armado, excluyendo otras que puedan darse por delincuencia común.

En cuanto a la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional en la Sentencia C-253A de 2012, se pronunció en los siguientes términos:

*“Como se ha dicho, el propósito de la Ley 1448 de 2011 y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, no es el de definir o modificar el concepto de víctima, en la medida en la que esa condición responde a una realidad objetiva, cuyos contornos han sido delineados de manera general en la ley, en instrumentos internacionales y en la jurisprudencia constitucional. **Lo que se hace en la ley es identificar, dentro del universo de las víctimas, entendidas éstas, en el contexto de la ley, como toda persona que haya sufrido menoscabo en su integridad o en sus bienes como resultado de una conducta antijurídica, a aquellas que serán destinatarias de las medidas especiales de protección que se adoptan en ella.** Para eso la ley acude a una especie de **definición operativa**, a través de la expresión ‘[s]e consideran*

⁸ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁹ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

víctimas, para los efectos de esta ley (...)', giro que implica que se reconoce la existencia de víctimas distintas de aquellas que se consideran tales para los efectos de esta ley en particular, o, en sentido inverso, que, a partir del conjunto total de las víctimas, se identifican algunas que serán las destinatarias de las medidas especiales contenidas en la ley." (Negrillas fuera de texto original)

Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional existe un universo de víctimas, conformado por aquellas personas que han sufrido algún tipo de menoscabo como consecuencia de una conducta antijurídica y que dentro de ese conjunto, hay unas que se dan “con ocasión del conflicto armado”, que son las destinatarias de las medidas de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011.

En tal sentido, bajo la interpretación de dicha Corporación, dicha acepción permite que haya víctimas que no se den “con ocasión del conflicto armado”, como lo serían quienes se ven coaccionados a desplazarse por acciones de delincuencia común o de bandas criminales.

En tal caso, si bien no hacen parte del universo sobre el cual recaen las medidas de la Ley 1448, no por ello dejan de ser víctimas en sentido amplio y como tales, tendrían derecho a ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-781 de 2012¹⁰, reiteró el carácter operativo de la definición de víctima que trae la Ley 1448 de 2011 y además, reconoció, que dadas las particularidades del caso colombiano, el concepto de “conflicto armado” también debe ser comprendido de manera amplia. Al respecto la Sala Plena, sostuvo:

“Para la Corte la expresión ‘con ocasión del conflicto armado’, inserta en la definición operativa de ‘víctima’ establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto

¹⁰ En esa oportunidad esta Corporación resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 1448 de 2011.

del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión 'con ocasión del conflicto armado', **tiene un sentido amplio** que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión 'con ocasión de' alude a 'una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado.'

Esta conclusión también es armónica con la **noción amplia de 'conflicto armado'** que ha reconocido la Corte Constitucional a lo largo de numerosos pronunciamientos en materia de control de constitucionalidad, de tutela, y de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la cual, **lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva** que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un **sentido amplio** que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano. Estos criterios, fueron tenidos en cuenta por el Legislador al expedir la Ley 1448 de 2011 y **constituyen criterios interpretativos obligatorios para los operadores jurídicos encargados de dar aplicación concreta a la Ley 1448 de 2011.**" (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, la Corte ha señalado que la definición de "víctima" de la nueva disposición, debe entenderse como un criterio operativo que define el universo de personas sobre las que recaen las disposiciones de esa norma, sin que ello implique, que deban entenderse excluidas otras formas de victimización.

2.3.3. 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 inescindible¹¹.

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 Política¹². 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 dignidad¹³. En caso de no ser posible la restitución 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 indemnización¹⁴. Lo anterior, con independencia de los resultados que se logren en materia de investigaciones penales, del establecimiento de los responsables

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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.

de tales violaciones, y sin perjuicio de que el Estado repita posteriormente contra los infractores¹⁵.

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 proporcional¹⁶. 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 desarraigo¹⁷.

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.”¹⁸

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 ley¹⁹. Por esta razón, encontró razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática, no se

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 pudo consultar al efecto las sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sánchez), SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

¹⁷ 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).

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

¹⁹ 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).

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 prelación²⁰.

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 violencia²¹. 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 2004²².

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

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo).

²¹ 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).

²² “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)

una aceptación de lo solicitado²³. 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 autoridades²⁴. 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 vigente²⁵; (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 administrativa²⁶.

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 personas²⁷. 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

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-951 de 2014 (M. P. Martha Victoria Sánchez).

²⁴ 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 Ortiz 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.

²⁵ 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.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez), T-527 de 2015, (M. P. Gloria Ortiz Delgado) y T-114 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo).

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015 (M. P. Jorge Pretelt Chaljub).

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 mismo²⁸, tal y como se realizó, a manera ilustrativa, en materia penal²⁹.

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 ley³⁰. 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"³¹. 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 indemnización³². 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"³³. 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

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁹ 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).

³⁰ Ley 1448 de 2011, artículo 132; Decreto 4800 de 2011, artículo 159 y Decreto 1377 de 2014.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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).

el cumplimiento de lo señalado en las normas vigentes para efectuar el pago requerido³⁴".

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

³⁴ 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 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.

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 administrativa³⁵. 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 administrativa³⁶. Para los hogares que no resultan priorizados

³⁵ UARIV. Respuesta a la orden 26 del auto 373 de 2016, pág. 12.

³⁶ "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

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 recursos³⁷.

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"³⁸.

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

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.

³⁷ "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.

³⁸ UARIV. Entrega del informe a la orden tercera del Auto 373 de 2016, presentado el 31 de octubre de 2016. Pág. 20.

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 afectados³⁹.

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

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-496 de 2015, M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

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 2012⁴⁰. 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 la señora MIRTA CECILA CASTELLÓN MARTÍNEZ, por considerar que existe una presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, reparación integral a la víctima, debido proceso y mínimo vital; por lo que pide se ordene a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, que adelante las gestiones tendientes a desembolsar a su favor, las ayudas humanitarias por concepto de reparación a las víctimas de conflicto armado.

A su vez, el A quo, negó el amparo de tutela al considerar que no hay evidencia que demuestre que la UARIV le haya negado a la actora, las ayudas o la reparación integral, pues, en el oficio radicado No. 20176301354172 – Código LEX 2228366, la accionada solo le informa los documentos que se requieren para poder tramitar su solicitud de

⁴⁰ “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.

indemnización administrativa; así entonces, la accionante debe presentar su solicitud de indemnización administrativa acompañada de la documentación requerida para ello, tal como se lo informó la UARIV.

Por su parte, la accionante impugna tal decisión, con el objeto de que la misma sea revocada y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la tutela, argumentado que no se analizó en debida forma el alcance de la jurisprudencia concerniente a las víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y analizando el caso puesto a consideración, esta Sala es del concepto que la decisión de primera instancia debe ser **revocada parcialmente**, en razón a lo siguiente:

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. 201772019600341 del 14 de julio de 2017⁴¹ y 21772029767381 del 16 de noviembre de 2017⁴².

En la primera comunicación, esto es la **No. 201772019600341 del 14 de julio de 2017**, se le indica a la accionante que se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de amenaza y acto terrorista/ atentados/ combates/ enfrentamientos/ hostigamiento, desde el 17 de agosto de 2012, bajo la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a la solicitud de indemnización administrativa, se le puso de presente a la accionante a) el tipo de lesiones personales susceptibles de recibir indemnización y cuáles eran sus montos; b) los criterios de priorización establecidos para el pago de la indemnización administrativa; c) y los documentos que debe allegar para ser priorizada en caso de enfermedad grave, ruinosa o de alto costo, o si está en situación de discapacidad o incapacidad permanente.

⁴¹ Folios 38 - 40, cuaderno de primera instancia.

⁴² Folios 60 - 61, cuaderno de primera instancia.

En cuanto al caso de la petente, le informó que no había realizado el proceso de identificación del tipo de lesión sufrida, toda vez, que los documentos descritos para identificar la discapacidad o incapacidad no habían sido entregados para su validación y tasación de la indemnización. Que una vez, contara con los documentos requeridos debía solicitar la priorización de su indemnización, llevando la documentación que acreditara el respectivo criterio y la lesión sufrida.

En la segunda comunicación, esto es la **No. 21772029767381 del 16 de noviembre de 2017**, la Unidad de Víctimas le informa a la tutelante frente a su solicitud de atención humanitaria por el hecho victimizante de acto terrorista/ atentados/ combates/ enfrentamientos/ hostigamientos, que una vez realizada la valoración de su núcleo familiar se concluye que: *“La presentación de la declaración se hizo después de un (1) año de la ocurrencia del hecho victimizante sin existir circunstancias de impedimento acorde a lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, por tanto no es posible acceder a su solicitud”*.

En cuanto a la solicitud de indemnización por lesiones personales, le informa que se ha generado una imposibilidad de indemnizar a las víctimas en un mismo momento debido a que el presupuesto ha sido rebasado por múltiples circunstancias; y en tal sentido, la Corte Constitucional le ordenó a la Unidad de Víctimas, trabajar en la definición de un procedimiento para acceder a la indemnización administrativa que les permita tener un escenario real, sobre si tienen derecho o no a ser indemnizadas y sobre el tiempo en que pueda tardar dicho pago.

Le señala, que actualmente la entidad está definiendo dicho procedimiento, el cual se daría a conocer a toda la población a través de un decreto reglamentario. Y le indica que debe disponer de la documentación que le permita acreditar su calidad de beneficiaria de la medida indemnizatoria, la cual será sujeta de verificación administrativa.

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 472⁴³.

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 MIRTA CECILA CASTELLÓN MARTÍNEZ, encaminado a obtener la indemnización administrativa por lesiones personales. 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 por lesiones personales, 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 de desplazada, 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

⁴³ Folios 62 - 63 del C. 1.

31 de diciembre de 2017, a menos que se presente una circunstancia excepcional que obligue a hacerlo, lo cual no se torna tan evidente en este caso. Y si bien a la fecha ese plazo ya transcurrió, lo cierto es, que no se tiene certeza de que la accionante hubiese agotado tal trámite para la obtención de la medida.

Por otro lado, se advierte que la entidad accionada en la última comunicación, en torno a la solicitud de la accionante sobre la atención humanitaria por el hecho victimizante de acto terrorista/ atentados/ combates/ enfrentamientos/ hostigamientos, le informa, que una vez realizada la valoración de su núcleo familiar se concluye que: *“La presentación de la declaración se hizo después de un (1) año de la ocurrencia del hecho victimizante sin existir circunstancias de impedimento acorde a lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, por tanto no es posible acceder a su solicitud”*.

La anterior respuesta no es aceptable para este Tribunal, pues, la entidad accionada se basa en criterios meramente formales para negarle la atención humanitaria a la accionante, sin atender de fondo, su situación particular y/o la de su núcleo familiar. Del mismo modo debe precisarse, que el hecho que la señora Mirta Cecilia Castellón Martínez, manifieste ser víctima de un atentado proveniente de grupos al margen de la ley, el cual la dejó en silla de ruedas, sin poder caminar, implica por lo menos, tener la opción de que se verifique con mayor atención y cuidado su situación y no negársele la atención humanitaria, atendiendo, se repite, a razones formales, que van en contra del fin mismo de la reparación a las víctimas del conflicto armado.

Para tal efecto, se estima que para poder establecer si la actora es beneficiaria de la ayuda humanitaria, 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 MIRTA CECILIA CASTELLÓN MARTÍNEZ y/o 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 incurso 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.

En ese orden de ideas, esta Sala es del concepto que la orden de tutela de primera instancia debe ser revocada parcialmente, 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: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme las razones expuestas; y en su lugar se dispone:

"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 MIRTA CECILIA CASTELLÓN MARTÍNEZ 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 incurso 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 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, 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. 0001/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA