



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-003-2019-00098-01
ACCIONANTE: LUISA ELENA GÓMEZ DE AYALA
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 24 de abril de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se declaró la carencia de objeto por hecho superado.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

La señora **LUISA ELENA GÓMEZ DE AYALA**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, mínimo vital, debido proceso y buena fe; en consecuencia, pide se ordene a la entidad accionada le pague la indemnización y reparación administrativa por vía excepcional, lucro cesante, intereses de mora, daños y perjuicios, daños morales, costos de oportunidad, monetizados en 1600 smlmv.

¹ Folio 1 del cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos²:

Manifiesta la accionante que es víctima del desplazamiento, primero en el Carmen de Bolívar y luego en el Municipio de Sincelejo. Por tales hechos, dice, perdió dos de sus casas y su esposo el taller donde laboraba.

Señala, que les ha tocado “sortear la vida” con ayuda de familiares y estar en la penosa necesidad de depender de otras personas.

Refiere, que por la avanzada edad de ella y su esposo, ya no pueden laborar y por tal motivo, han solicitado a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que los indemnice, pero dicha entidad les responde que están priorizando, sin que hasta la fecha pase nada.

Indica, que no cuentan con un ingreso superior al mínimo establecido por la ley, ya que no laboran y la ayuda de sus hijos es insuficiente. Otra ayuda que reciben, afirma, es la del programa del adulto mayor, pero los \$45.000.00 que reciben le resultan insuficientes.

1.3. La contestación³.

La entidad accionada, **Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas -UARIV-** en su informe, señala que la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo el marco de la Ley 387 de 1997.

Informa, que el derecho de petición presentado por la accionante fue contestado bajo el radicado No. 20197203414721, comunicación enviada el día 9 de abril de 2019 a la dirección indicada en el escrito de tutela.

Refiere, que con ocasión de la orden de la Corte Constitucional contenida el Auto 206 de 2017, se estableció el procedimiento que deben agotar las

² Folio 1 del cuaderno de primera instancia.

³ Folios 35 - 37 del cuaderno de primera instancia.

personas víctimas del conflicto armado para la obtención de la indemnización administrativa. Así, mediante Resolución No. 01049 de marzo 15 de 2019, se contemplaron 4 fases de procedimiento, a saber:

- 1) Fase de solicitud de indemnización administrativa.
- 2) Fase de análisis de la solicitud.
- 3) Fase de respuesta de fondo a la solicitud.
- 4) Fase de entrega de la medida de indemnización.

Y las rutas, son las siguientes:

-. Ruta priorizada: solicitudes en las que se acrediten situaciones de extrema vulnerabilidad, según lo dispuesto en el artículo 4 de la citada resolución.

-. Ruta general: solicitudes en las que no se acredite, ninguna situación de extrema vulnerabilidad.

Manifiesta, que como ya se dio inicio a la ruta general antes descrita, la entidad procederá a recibirle la documentación a través del correo electrónico documentación@unidadvictimas.gov.co, adjuntando copia del documento de identificación de cada uno de los integrantes del núcleo familiar.

Precisa, que en la actualidad hay más de 6.600.000 víctimas, aproximadamente, pendientes por indemnizar, lo cual no se acompasa con el presupuesto anual con el que cuenta la entidad, el cual alcanza para indemnizar, aproximadamente, a unas 90.000 víctimas por año.

Por lo anterior, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, toda vez, que ha realizado dentro del marco de sus competencia, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos constitucionales y legales, evitando que se vulneren o pongan en riesgos derechos fundamentales.

1.4.- La providencia recurrida⁴.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 24 de abril de 2019, declara la carencia de objeto por hecho superado y niega las demás pretensiones formuladas por la señora Luisa Elena Gómez de Ayala.

Fundamenta el A-quo, que la entidad accionada dio respuesta a la petición de la accionante el día 9 de abril de 2019, la cual fue notificada personalmente a la señora Luisa Elena Gómez de Ayala, tal como fue corroborado vía telefónica.

Así mismo, precisa, que la parte accionante no adjuntó la petición realizada y radicada en la Unidad de Víctimas, documento necesario para poder establecer si la entidad accionada ha vulnerado las pautas constitucionales relacionadas con el trámite de las solicitudes de indemnización administrativa, si la decisión es incongruente con lo pretendido, si la actora y su núcleo familiar han aportado los documentos necesarios y que ahora le son requeridos, como circunstancia que permitan afirmar la irracionalidad de la respuesta otorgada a la petición, al punto de considerar la misma una traba o dificultad en el reconocimiento de la indemnización por parte de la UARIV.

Con respecto a la solicitud relacionada con el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, señala, que se niega tal pretensión, en tanto, se debe agotar la actuación administrativa correspondiente para que la entidad verifique el cumplimiento de los requisitos para ser merecedora de dicho beneficio; además, que no encuentra elementos para adoptar una determinación en el sentido pretendido, como tampoco criterios de priorización que permitan modificar los procedimientos y turnos, para que se surta el pago que se pretende.

⁴ Folios 50 - 59 del cuaderno de primera instancia.

1.5.- La impugnación⁵.

Inconforme con la decisión de primer grado, la accionante la impugna, con el fin de que se revoque y se tutelen los derechos fundamentales que considera vulnerados, atendiendo a los precedentes emanados de la Honorable Corte Constitucional, referentes al derecho a la indemnización administrativa de las víctimas del desplazamiento forzado.

1.6.- Trámite en segunda instancia

Mediante auto del 6 de mayo de 2019⁶, se admitió la impugnación contra la sentencia de fecha 24 de abril de 2019, proferida por el Juzgado Tercero 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.

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 eventual derecho fundamental a la reparación integral en la modalidad de indemnización administrativa, al ser víctima del conflicto armado?

⁵ Folios 61 – 63 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folio 4 del cuaderno de segunda instancia.

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.

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.

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"

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".

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 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.”* (Negritas 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 3° 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 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*

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

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. Derecho a la indemnización de las víctimas de desplazamiento forzado - procedimiento para la obtención de la indemnización administrativa.

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

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

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

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).

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 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

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 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).

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.

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

*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 desarraigo*¹⁷.

*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 ley*¹⁹. *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*²⁰.

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

Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, o Principios Pinheiro, y los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones). También se puede consultar al efecto las sentencias T-236 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica), SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

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).

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

*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 violencia*²¹. 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 una aceptación de lo solicitado*²³. 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

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)

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

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 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

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 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.

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 Sáchica Méndez), T-527 de 2015, (M. P. Gloria Ortíz Delgado) y T-114 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo).

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

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).

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

Así mismo, la Honorable Corte Constitucional, en ese mismo Auto 206 de 2017, ordenó al Director de la Unidad para las Víctimas que, en

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 Ortíz Delgado).

³⁴ 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.

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.

En virtud, de tal orden se expidió la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019, "Por medio de la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se deroga las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones"; dentro de la cual se señalaron, entre otras, las siguientes disposiciones:

“Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto adoptar el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y crear el método técnico de priorización”.

(...)

Artículo 3. Alcance del procedimiento. La medida de indemnización será otorgada a las víctimas que la hayan solicitado de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente resolución y que, para la fecha de su reconocimiento, se encuentren con estado incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) por los siguientes hechos victimizantes: (i) homicidio, (ii) desaparición forzada, (iii) secuestro, (iv) delitos contra la libertad e integridad sexual, (v) lesiones que no generaron incapacidad permanente, (vi) lesiones que generaron incapacidad permanente, (vii) reclutamiento forzado de menores de edad, (viii) tortura o tratos inhumanos o degradantes, y (ix) desplazamiento forzado interno con relación cercana y suficiente al conflicto armado.

Artículo 4. Situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite:

A. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.

B. Enfermedad. Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.

C. Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

D. Parágrafo 1. Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización.

Parágrafo 2. Las víctimas residentes en el exterior podrán acreditar la discapacidad, dificultad del desempeño y/o enfermedad(es) huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo, a través de cualquier documento suscrito por el profesional de la salud tratante que sea válido en el país extranjero. La documentación que se aporte a la Unidad para las Víctimas, para los fines descritos en el presente parágrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.

Artículo 5. Deber de participación de las víctimas en el procedimiento. El acceso a la medida de indemnización administrativa requiere el agotamiento del procedimiento establecido por la Unidad para las Víctimas, por lo que las víctimas serán responsables de aportar la información solicitada en las diferentes fases del procedimiento.

Artículo 6. Fases del procedimiento para acceso a la indemnización administrativa. El procedimiento para el acceso de la indemnización administrativa se aplicará para todas las solicitudes que se eleven con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto administrativo y se desarrollará en cuatro fases, así:

- a) Fase de solicitud de indemnización administrativa.
- b) Fase de análisis de la solicitud.
- c) Fase de respuesta de fondo a la solicitud.
- d) Fase de entrega de la medida de indemnización.

(...)

Artículo 9. Clasificación de las solicitudes de indemnización. Una vez diligenciado el formulario de solicitud y entregado el radicado de cierre a la víctima, la Unidad para las Víctimas clasificará las solicitudes en:

a) Solicitudes prioritarias: Corresponde a las solicitudes en las que se acredite cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 4 del presente acto administrativo.

b) Solicitudes Generales: Corresponde a las solicitudes que no acrediten alguna situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

Parágrafo: Cuando las solicitudes de indemnización administrativa contengan documentos presuntamente falsos, la Unidad para las Víctimas pondrá en conocimiento de esta situación a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia”.

2.4.- Caso Concreto.

Aterrizando al presente caso, se tiene que la acción de tutela es presentada por la señora LUISA ELENA GÓMEZ DE AYALA, con el fin de que se ordene a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, le pague la indemnización administrativa y la reparación integral, a que tiene derecho por el desplazamiento forzado del que fue víctima en hechos ocurridos en los Municipios del Carmen de Bolívar y Sincelejo.

El A quo, consideró que la entidad accionada dio respuesta a la petición de la accionante el día 9 de abril de 2019, la cual fue notificada personalmente a la señora Luisa Elena Gómez de Ayala. A su vez que la accionante, no adjuntó la petición realizada a la Unidad de Víctimas, documento necesario para establecer si se vulneraron las pautas constitucionales relacionadas con el trámite de la indemnización administrativa, si la decisión es incongruente con lo pretendido o si se aportaron los documentos necesarios y que ahora le son requeridos.

Así mismo, frente al reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, consideró, que se debía agotar la actuación administrativa correspondiente para que la entidad verificara el cumplimiento de los requisitos para conceder dicho beneficio; además, que no encontraba criterios de priorización que permitieran modificar los procedimientos y turnos para que se surtiera el pago pretendido.

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 **confirmada**, en razón a lo siguiente:

De las pruebas allegadas al expediente, se observa que la señora Luisa Elena Gómez de Ayala, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas el hecho victimizante de desplazamiento forzado, tal como lo da a conocer en su informe la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas³⁵.

Mediante **comunicación del 9 de abril de 2019**³⁶, la entidad demandada le informa a la accionante, frente a la solicitud de indemnización por vía administrativa, que para iniciar con el procedimiento, la Unidad procederá a recibirle la documentación a través del correo electrónico documentación@unidadvictimas.gov.co, adjuntando copia del documento de identificación de cada uno de los integrantes del núcleo familiar.

Así mismo, le especifica los documentos que debe allegar atendiendo a su hecho victimizante de desplazamiento forzado y le da a conocer, la información pertinente en caso de encontrarse en una situación de discapacidad.

También le da a conocer, que una vez allegados los documentos y diligenciado el formulario de indemnización, la entidad cuenta con un término de ciento veinte (120) días hábiles para analizar su solicitud y tomar una decisión de fondo, frente al reconocimiento del derecho a la medida.

Finalmente le informa, sobre cuando procede, de manera inmediata, la medida de situación de urgencia manifiesta o de extrema vulnerabilidad, prevista en el artículo 4º de la Resolución 01049 de 2019; de la aplicación

³⁵ Folio 35 del cuaderno de primera instancia.

³⁶ Folios 40 – 41 del cuaderno de primera instancia.

del método técnico de priorización y de la forma como opera la entrega de la medida indemnizatoria.

Dicha comunicación fue notificada a la accionante, conforme fue corroborado por la primera instancia y así lo da a entender la conducta de la impugnante.

Ahora bien, del análisis de la referida comunicación emitida por la Unidad de Víctimas, se puede establecer, que la misma **atiende** el requerimiento de la señora Luisa Elena Gómez de Ayala, pues, en efecto, le comunica el procedimiento que debe agotar para acceder a la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, previo a decidirle si le otorga o no, tal derecho, lo que legitima la declaración de carencia de objeto por hecho superado efectuado por la primera instancia.

Y si bien la entidad demandada no emite pronunciamiento favorable a las pretensiones de la accionante, debido a las cuestiones procedimentales 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 accionante en su escrito de tutela, pues, no pueden 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 desplazado, en este caso, de la actora y su núcleo familiar, realizando las diligencias que resulten propicias, razonables y proporcionales.

Aunado a lo anterior, tampoco se advierte en el trámite tutelar que la accionante sea una persona de la tercera edad³⁷ o que tenga una enfermedad grave o se encuentre en estado de incapacidad, que implique obviar tal procedimiento; en todo caso, aun acogiénose el criterio de **priorización**, atendiendo las circunstancias personales alegadas

³⁷ La señora Luisa Elena Gómez de Ayala tiene 63 años de edad. Ver folios 17 y 21 del cuaderno de primera instancia.

por la demandante, que aparentemente indican tal posibilidad, tal circunstancia, solo podría ser dilucidada con la instauración del procedimiento a que se ha hecho alusión, pues, al no existir, evidentemente no puede haber elementos que tiendan a establecer si tiene derecho a acceder a la medida indemnizatoria.

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

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha 24 de abril de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme las razones expuestas.

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

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0061/2019

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA