



Cartagena de Indias D. T y C, veinticuatro (24) de enero de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
RADICADO	13-001-33-33-006-2017-00292-01
DEMANDANTE	EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
TEMA	AYUDAS HUMANITARIAS
MAGISTRADO PONENTE	ARTURO EDUARDO MATSON CARBALLO

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala fija de decisión No.01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver la Impugnación presentada por la accionada de la sentencia de tutela de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, a través del cual se declaró improcedente la solicitud de pago de las ayudas humanitarias, sin embargo se tutelaron los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la accionante.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Pretensiones

Solicita la accionante que se le tutelen sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, debido proceso, petición, igualdad, derechos de los desplazados, de la mujer cabeza de familia y de los niños.

Que se proceda a ordenar a la UARIV que se pronuncie sobre su solicitud de ayuda humanitaria y que se ordene la entrega de todas las ayudas contenidas en los artículos 47 y siguientes de la ley 1448 de 2011, ayudas que le deben ser entregadas a la actora por su condición de desplazada, en especial a su condición por ser madre cabeza de familia, con una condición de salud que la hace vulnerable.



13001-33-33-006-2017-00292-01

2.2 Hechos

Manifiesta la actora que es víctima del conflicto armado por el hecho victimizante del desplazamiento forzado, y que en razón de ello tiene una condición económica muy precaria de extrema urgencia y vulneración, pues es viuda y su esposo lo mataron en el conflicto armado y tiene dos niños pequeños y una de ellos es una niña con discapacidad cognitiva severa, y su supervivencia la obtiene de la caridad de algunos de sus familiares.

Por lo anterior considera la accionante que su situación es de extrema vulnerabilidad, requiriendo por ello ayuda humanitaria de manera urgente, prevalente, prioritaria inmediata, pues necesita lo necesario para su supervivencia y la de su familia.

Manifiesta que presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No.0600123171256458 del 21 de junio de 2017, por la cual se le suspendió definitivamente los componentes de la ayuda humanitaria para su hogar por parte de la UARIV, aduciendo esta última que la hoy accionante cuenta con la capacidad productiva de alguno de los miembros de su familia, presentándose con ello una vía de hecho, pues la UARIF ni siquiera ha realizado una visita a la casa de la actor, es decir no tiene fundamentos para negar la entrega de las ayudas humanitarias.

2.3. Contestación

La entidad accionada a pesar de haber sido notificada del auto admisorio de la demanda, no presentó el informe solicitado en el auto admisorio de la demanda.

2.4. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la accionante, ordenando puntualmente a la UARIV procediera a realizar nuevamente la caracterización de la situación del hogar de la demandante, sin embargo declaró improcedente la solicitud de pago de las ayudas humanitarias.

Argumenta su decisión señalando que la acción de tutela incoada es



13001-33-33-006-2017-00292-01

procedente para realizar el estudio de fondo de la solicitud de entrega de a favor de la actora, de los componentes de la atención humanitaria que reclama la actora, por cuanto a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dada la vulnerabilidad de la actora y su núcleo familiar, es el amparo el medio idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales que en su condición de desplazada, estima vulnerados por la omisión de la UARIV de entregarle dichas ayudas. Y que estudiado el asunto de fondo se concede el amparo indicando que conforme a las pruebas allegadas, se pudo establecer que el núcleo familiar de la actora tiene más de 10 años de haber sido víctima de desplazamiento forzado y que además el hogar de la actora se encuentra en estado de precariedad, y se hace necesario tomar medidas de amparo.

Con respecto a la tutela del derecho de petición y debido proceso, explicó la juez de primera instancia que el mismo se tuteló en atención a que no se notificó oportunamente la decisión sobre el recurso de apelación incoado por la actora contra la Resolución No.0600120171256458 de 2017, omisión que no se tuvo como superada.

Con respecto a la solicitud de pago de la indemnización administrativa, declaró la improcedencia de dicha pretensión, pues a criterio de la juez de primera instancia, no se logró demostrar que la actora se encuentre en una situación excepcional de vulnerabilidad, que permita hacer a un lado la problemática compleja que involucra ese tipo de pagos a cargo de la UARIV y disponer que se priorice su caso frente a las miles de víctimas que también pretenden acceder a dicha indemnización. Indicó que acorde con la doctrina constitucional, especialmente la reiterada en el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, el hecho de ser la actora un sujeto de especial protección como víctima del conflicto, si bien impone una valoración flexible de los principios de inmediatez y subsidiariedad, no faculta para hacer lo manera ilimitada y absoluta.

2.5. Impugnación de la Sentencia

La sentencia es impugnada por la parte accionada, quien manifiesta no estar de acuerdo de la decisión, solicitando la revocatoria de la misma y la negación de la tutela presentada.

Para el apelante el fallo de tutela emitido se encuentra llamado a ser revocado, como quiera que, resulta violatorio del derecho al debido proceso



13001-33-33-006-2017-00292-01

respecto de actuaciones administrativas por defecto procedimental absoluto, razón por la cual no ata al Juez ni a las partes a su cumplimiento, pues omite el proceso administrativo legalmente establecido que debe ser de absoluta observancia por parte del operador judicial pues, previo al reconocimiento y entrega de dichos recursos debe surtir el trámite reglamentario, resultando claro para la accionada que dicha providencia es contraria a derecho pues vulnera el debido proceso del que debe gozar toda actuación administrativa, es decir que, al ordenar un nuevo proceso de caracterización y la eventual entrega de la Atención Humanitaria no se permite el agotamiento del proceso administrativo que debe surtir el accionante superponiendo sus derechos sobre el de otras víctimas desconociendo el proceso señalado en la normatividad que regula la entrega de los beneficios a la población incluida en el Registro Único de Víctimas.

Explica que con la expedición del fallo judicial apelado se configura una violación al derecho a la igualdad del que gozan todas las víctimas que se encuentran incluidas en el registro, pues, solo bastó con que el accionante elevara su petición de entrega, para que el despacho emitiera una decisión sin la suficiente motivación; ordenando así un nuevo proceso de caracterización sin el menor asomo de duda razonable, ubicando los derechos del accionante sobre el de las demás víctimas; fallo judicial que bajo las reglas de la sana crítica carece de imparcialidad, sobrepasando las funciones otorgadas por la constitución y la ley, sin tener en cuenta que existen otros mecanismos diseñados para la entrega efectiva de los recursos a los cuales tiene derecho la población víctima, con la finalidad de que todos puedan acceder a los mismos de manera igualitaria según las condiciones propias de cada caso particular.

Corolario de lo anterior, el fallo resulta desproporcionado frente a la petición de entrega elevada por el accionante y abre una brecha para que las víctimas accedan a una entrega anticipada de los recursos sin cumplir con las etapas administrativas previas al reconocimiento de dichos beneficios, poniendo en riesgo el sostenimiento del sistema y causando simultáneamente un desgaste a la administración de justicia, ahora bien, al observar los términos mediante los cuales fue emitido el fallo de tutela se evidencia que existe en el mismo un defecto orgánico, como quiera que el juez de tutela carece de competencia para ordenar un nuevo proceso de caracterización cuando existen otros mecanismos de defensa diferentes a la acción constitucional por medio de los cuales las víctimas, incluyendo el accionante, pueden acceder al pago, desbordando su competencia legal y funcional.



Es imposible para el impugnante dar cumplimiento a la orden judicial dado que, la aludida violación de derechos fundamentales, que como se mencionó al inicio, la hace una providencia que no ata al juez ni a las partes y en virtud de ello es procedente la revocatoria del fallo solicitada mediante la presente impugnación.

Indica que para dar trámite a la entrega de la Atención Humanitaria elevada por el accionante y sobre la cual se debate en el proceso que nos ocupa, la Unidad al momento de elaboración del presente escrito, procedió una vez más a verificar el estado actual del accionante, encontrando que la señora EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES se encuentra incluida por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO desde el 09 de diciembre de 2005 por hechos ocurridos el 05 de diciembre de 2004, y que como ya es conocimiento del Despacho, las condiciones actuales del hogar EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES, ya fueron sujetas al proceso de medición de carencias, cuyo resultado fue la suspensión de entrega de los componentes de la atención humanitaria, y esta decisión fue tomada en la resolución N° 0600120171256458 de 2017, la cual fue sujeta de recursos, garantizando el debido proceso a la accionante, permitiéndole controvertir esta decisión.

Posteriormente los recursos fueron resueltos en instancia de reposición, por la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, en resolución N° 0600120171256458R DEL 21 DE JUNIO DE 2017, Y posteriormente, en instancia de apelación por la Oficina Asesora Jurídica, en resolución N° 201836148 del 17 de Noviembre de 2017, ambas decisiones coincidieron en confirmar lo resuelto en la resolución recurrida.

Las anteriores decisiones se tomaron al tenor del decreto 1084 de 2015, cuyo texto dice que una de las razones para la suspensión de la atención humanitaria es en los Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igualo superior a (10) años, con a la fecha de solicitud y que a la luz de la evaluación su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, lo anterior se infiere, no solo por el hecho en que hayan transcurridos diez años luego del desplazamiento, sino las consultas en las bases de datos de la encuesta respuesta por la misma accionante, en donde indica que únicamente vive con un menor.



13001-33-33-006-2017-00292-01

Ahora bien, por vía de tutela la accionante pretende revocar la decisión de la Unidad y en consecuencia que le sea reanudada la entrega de la Atención Humanitaria, demanda que fue acogida por el Despacho, y en consecuencia emitió un fallo que trasgrede el debido proceso de la Unidad, y pone en riesgo el derecho a la Igualdad de las demás víctimas.

La atención humanitaria es una medida de socorro temporal que busca mitigar las carencias en alojamiento temporal y alimentación derivadas de un desplazamiento (Artículo 2.2.6.5.1.5 Decreto 1084 de 2015). En este sentido, cuando el hogar que solicita atención humanitaria goza del derecho a la subsistencia mínima o cuando mediante el proceso de identificación de carencias se puede determinar que estas no guardan relación con el desplazamiento, no hay lugar a la provisión de la ayuda. Esto no significa que el hogar ya no sea sujeto de atención, por el contrario, la Unidad para las Víctimas apoyará a estos hogares a seguir avanzando en la ruta de superación de situación de vulnerabilidad y será focalizado para las demás medidas de reparación integral, y proyecto productivo a las que no hayan accedido.

Las causales para la suspensión de la Atención Humanitaria, se encuentran inmersas en el artículo 2.2.6.5.5.10 del Decreto 1084 de 2015, entre las cuales se encuentran cuando en el hogar existan miembros que generen ingresos, o se encuentren en edad productiva para generarlos, cuando se evidencie que el hogar después del desplazamiento logró superar su estado de vulnerabilidad, entre otras. El anterior proceso, se encuentra reglamentado en la resolución 291 de 2017, y en el decreto 1084 de 2015, además la evaluación que la Unidad realiza para definir la posterior entrega de la Atención Humanitaria es avalada en reiterada jurisprudencia, en el sentido que la prórroga de atención humanitaria, es temporal y en válida la suspensión de la medida siempre y cuando se supere la emergencia producto del desplazamiento forzado.

La Atención Humanitaria, es independiente a la Indemnización Administrativa, reglamentadas de manera diferente y la entrega de la última no depende de la suspensión de la otra, además es preciso evaluar que la accionante dentro del escrito petitorio no manifestó interés sobre la indemnización.

Insiste en que el objeto del litigio versa en la decisión tomada luego de un proceso administrativo, y cuya legalidad, constitucionalmente se presume, por tanto no es válido para la Unidad acoger la orden impetrada, como quiera que se está trasgrediendo el respeto al debido proceso administrativo, como quiera que sin mayores argumentos ordenan hacer reevaluación de las



13001-33-33-006-2017-00292-01

carencias de la accionante dejando de lado todo un trámite administrativos que incluye la resolución de recursos.

La orden dada en el presente caso es improcedente, como quiera que, por regla general la tutela, no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, como quiera que este mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En lo relacionada a la respuesta de la petición presentada por la accionante ante la UARIV, explica la impugnante que la respuesta al recurso de Reposición en subsidio apelación, fueron comunicados a la accionante como respuesta al derecho de petición presentado por EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES, argumento con el cual se debe entender que fue contestada su petición de manera clara, de fondo, concreta y en oportunidad, conforme al marco normativo vigente y a los precedentes verticales decantados por la jurisprudencia de las Altas Cortes, con especial atención aquella emanada de la Corte Constitucional. Dicha respuesta fue emitida bajo la comunicación escrita con radicado interno de salida No 201772030272521 del 21 de noviembre de 2017, la cual fue debidamente notificada al accionante por correo certificado a la dirección que aportó como de notificaciones KR 40 36 35 BARRIO CANDELARIA, según consta en la guía de envío W RN862140203CO, cuya entrega se encuentra aún en proceso, encontrándose configurado con ello un hecho superado.

2.6. Trámite de la Impugnación.

A través de auto de fecha veintiocho (28) de noviembre de 2017¹, el A quo concedió la impugnación, siendo repartida al Despacho de la Ponente el veintiocho (30) de noviembre de 2017², ingresando al despacho el 4 de diciembre de 2017³.

La accionante presentó el correspondiente informe el 14 de septiembre de 2017.

¹ Folio 144

² Folio 3 del cuaderno de segunda instancia.

³ Folio 4 del cuaderno de segunda instancia.





III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

Conforme lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, el Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción.

3.2 Legitimación activa

Sobre el particular el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona en nombre propio o a través de representante, como en el caso en concreto, a fin de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

De igual manera, en su artículo 10, el Decreto 2591 de 1991 señala:

"La acción de tutela podrá ser ejercida en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quién actuara por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando la circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales."

De conformidad con lo anterior, en efecto, la señora EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES, actuando a nombre propio, se encuentra legitimada por activa para reclamar la protección del derecho fundamental alegados en la demandan, toda vez que es quien alega que se le ha vulnerado por la accionada.

3.3. Legitimación pasiva.

En relación con la legitimación por pasiva en el trámite de la acción de tutela el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 dispone:



"Artículo 13. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior". (Negritas fuera de texto)

Es claro que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV, se considera como una entidad de derecho público, contra la cual puede ser presentada acciones de tutela, en los casos en los que se considere que estas vienen presentando alguna violación a los derechos fundamentales de las personas.

De modo que de acuerdo a lo anterior, la Sala considera que se cumplen las reglas de legitimación por pasiva, pues dicho accionado es quien el señor José Blanco Padilla, ha identificado como la que presuntamente está vulnerando sus derechos fundamentales objeto de la presente acción.

3.4 Problemas Jurídicos.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala examinar los siguientes problemas:

- ¿Si la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -UARIV-** vulneró los derechos a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la accionante, al haber suspendido el pago de las ayudas humanitarias por ser víctima de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado?
- ¿Si la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -UARIV-** vulneró los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de la señora **EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES**, al no dar respuesta oportuna al recurso de apelación presentado en contra del acto administrativo que suspendió el pago de las ayudas humanitarias?



3.5 Tesis de la Sala.

La Sala sustentará como tesis que la presente acción de tutela es procedente y confirmará la sentencia de primera instancia, puesto que se comparte la decisión del A quo respecto a tutelar la protección de los derechos los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la señora EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES, teniendo en cuenta que con el material probatorio recopilado en el expediente se observa que esta persona se encuentra en un posible estado de necesidad y que por tanto puede seguir requiriendo de la entrega de las ayudas humanitarias.

Con respecto al segundo problema jurídico planteado estima la Sala que los derechos fundamentales de petición y debido proceso sí deben ser amparados toda vez que no existe constancia de la notificación de lo resuelto por la UARIV a la señora EREIMA DEL CARMEN RODELO MONTES, en cuanto al recurso de apelación presentado en contra de la resolución que le suspendió la entrega de las ayudas humanitarias, pues no es suficiente que la entidad accionada aporte al trámite de tutela la resolución a la petición.

Así las cosas esta Sala confirmará la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena.

3.6. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

3.6.1 Generalidades de la Acción De Tutela.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:



13001-33-33-006-2017-00292-01

-Está instituida para proteger derechos fundamentales.

-La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable

-La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

3.6.2 Respeto de los derechos de las víctimas, con ocasión del desplazamiento forzado.

La Sala dará aplicación a los postulados señalados por la Corte Constitucional en la sentencia **SU-254 de 2013**, en la cual se sostuvo que en síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el drama humanitario que causa el desplazamiento forzado como un hecho notorio, así como la dimensión desproporcionada del daño antijurídico que causa este grave delito, el cual ha calificado como (i) una vulneración múltiple, masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento; (iii) una pérdida o afectación grave de todos los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos y materiales de esta población, que produce desarraigo, pérdida de la pertenencia, de la autonomía personal, y por tanto dependencia, marginalidad, exclusión social y discriminación de esta población; y (iv) por consiguiente como una situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de inusual y gravísima desprotección e indefensión de las víctimas de este delito.

En lo que toca con el tema de la reparación integral por la vía administrativa y su reivindicación y procedencia limitada mediante la interposición de acción de tutela, la Corte reiteró que en varios pronunciamientos, se ha referido a la aplicación del Decreto 1290 de 2008, vigente hasta la reciente expedición de la Ley 1448 de 2011, así como a la concesión restringida y excepcional de condenas en abstracto en aplicación del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Precisó que en relación con el alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, relativo a la posibilidad de indemnización dentro de la acción de tutela, se han fijado las siguientes reglas: (i) la finalidad de la acción de tutela no es lograr la indemnización de perjuicios sino la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales; (ii) la concesión de la indemnización es de carácter



13001-33-33-006-2017-00292-01

excepcional, aún cuando se haya concedido la tutela, y en todo caso no procede cuando se haya concedido la tutela como mecanismo transitorio; (iii) la indemnización vía de tutela procede de manera subsidiaria, esto es, en aquellos casos cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio; (iv) la violación o amenaza del derecho que se tutela debe determinarse de manera clara y evidente, y debe originarse en la acción arbitraria del accionado; (v) la necesidad de la indemnización debe probarse con el fin de lograr la protección de los derechos fundamentales del accionante; (vi) el debido proceso debe garantizarse al accionado; (vii) la indemnización sólo cubija el daño emergente, es decir, el perjuicio actual y no la ganancia o provecho futuro que deja de percibirse; (viii) si el juez de tutela decreta la condena en abstracto o 'in genere' debe establecer, en primer lugar, el perjuicio que se ha causado de manera precisa; en segundo lugar, la necesidad de la concesión de la indemnización para hacer efectivo el derecho fundamental; en tercer lugar, la especificación del hecho o acto que dio lugar al perjuicio; en cuarto lugar, la relación causal entre la acción del accionado y el perjuicio causado, así como los criterios para la respectiva liquidación de perjuicios en que tiene que basarse el juez administrativo, en el caso de condenas contra la administración, o el juez competente, en el caso de condenas contra particulares.

Por consiguiente concluyó que, la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede (i) solo de manera excepcional, (ii) cuando se cumplen ciertos requisitos como el de subsidiariedad de la medida, (iii) siempre y cuando no exista otra vía para obtener la indemnización, (iv) cuando se cumpla el requisito de necesidad de la indemnización para la protección efectiva del derecho, (v) se dé la existencia de una relación causal directa entre el daño y el agente accionado, (vi) que se encuentra referida sólo al cubrimiento del daño emergente, y (vii) que el juez es quien debe fijar los criterios para que proceda la liquidación. Así mismo, insiste en que el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado no se agota, de ninguna manera, en el componente económico a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación integral es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos de reparación como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras.



13001-33-33-006-2017-00292-01

3.6.3 La reparación administrativa para víctimas de desplazamiento forzado en Colombia.

Al respecto, la H. Corte Constitucional en Sentencia T 130 del 2016, indicó que la realidad nacional en materia de desplazamiento forzado ha impuesto al Estado la necesidad de establecer planes y estrategias de amortización de impactos sociales, con el fin de hacer frente a una crisis que requiere de la coordinación de varios sectores institucionales que ayude a restablecer los derechos fundamentales de las comunidades que han vivido este flagelo.

Sin embargo, estos proyectos requieren de una disponibilidad presupuestal que permita materializarlos, por lo que se expidió la Ley 1448 de 2011, que 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 se realiza un cambio sustancial en relación con la política de atención a las víctimas, pues la articulación interinstitucional busca asistir a todos los afectados de forma igualitaria y en consideración a la gravedad de los daños que han sufrido.

Por esta razón, se crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, cuyas funciones se orientan a coordinar actuaciones entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, para la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas. En procura de esto, su programa reparador se desarrolla mediante filtros dirigidos a identificar los individuos realmente afectados por el desplazamiento forzado.

Ahora, ante la imposibilidad de dar cobertura integral a todas las víctimas en un mismo momento llevó a que el Gobierno Nacional expidiera los Decretos 1377 de 2014 y 1084 de 2015, a través del cual reglamentó la entrega de ayudas humanitarias y reparaciones administrativas para víctimas consagradas en la Ley 1448 de 2011. Este nuevo marco ha permitido que las medidas de asistencia sean entregadas de manera armónica y organizada y, además, bajo criterios de priorización.



13001-33-33-006-2017-00292-01

3.6.4 Situación de extrema vulnerabilidad de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, estableció de manera enfática, como consecuencia de reiteradas violaciones de género, el carácter de las mujeres desplazadas como sujetos de protección constitucional reforzada, por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. Concretamente indicó:

“Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. El carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como se precisa brevemente a continuación”

En este punto es importante señalar que esta Corte, en el auto en comento, recalcó la obligación del Estado colombiano de adoptar un enfoque diferencial de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre la mujer. Al respecto, expuso lo siguiente:

“El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, también implica en términos específicos que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello, aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que las autoridades colombianas están en la



13001-33-33-006-2017-00292-01

obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstos causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas."

Es de concluir, entonces, que las mujeres en condición de desplazamiento deben ser objeto de un trato diferencial positivo y preferente, lo que conlleva que las autoridades tengan el deber de garantizar a este grupo poblacional el más elevado socorro y protección, hasta tanto se compruebe su autosuficiencia integral en condiciones de dignidad⁴.

3.6.5 Frente al Derecho de Petición.

En relación con el derecho de petición, la Corte Constitucional ha sostenido en incontables ocasiones⁵, que de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución y que el ámbito de protección del derecho fundamental de petición comprende los siguientes elementos:

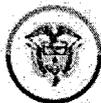
1. El derecho a presentar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas.
2. El derecho a obtener una respuesta oportuna, es decir dentro de los términos establecidos en las normas correspondientes.
3. El derecho a recibir una respuesta de fondo lo que implica que la autoridad a quien va dirigida la solicitud de acuerdo a su competencia, se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, esto independientemente de que la respuesta sea favorable o no a lo solicitado.
4. El derecho a obtener una pronta notificación de lo decidido.

Por otra parte, respecto del término para dar respuesta a la solicitud, el artículo 14 del C.P.A.C.A, sustituido por la Ley 1755 de 2015 y el artículo 20 ibídem, establece que salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-579 de 2012.

⁵ Sentencia T-18/13, Sentencia T-173/13, Sentencia T-718/11, Sentencia T-891/10.





13001-33-33-006-2017-00292-01

recepción. Así mismo en este precepto se señalaron como excepciones a esa regla las siguientes:

- Las peticiones de documentos e información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

- El artículo 20 de la Ley 1755 de 2015 establece la Atención prioritaria para los siguientes casos:
 - a. Cuando las peticiones versen sobre el reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quién deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado.
 - b. Cuando por razones de salud, o de seguridad personal esté en riesgo la vida o la integridad personal del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar el peligro sin perjuicio del trámite que deba darle a la petición.
 - c. Cuando la petición sea presentada por un periodista para el ejercicio de su actividad se tramitará preferentemente.

En todo caso, la norma prevé que en eventos excepcionales en los que la autoridad requerida no pueda resolver la petición en los términos legales preestablecidos en la norma, deberá informarle al interesado esta circunstancia, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y precisando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto. (Artículo 14 ibídem)

3.6.6 Sobre la notificación de las respuestas a las peticiones elevadas y el debido proceso.

Siendo el derecho a obtener una pronta comunicación de lo decidido, componente del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y por tanto del debido proceso que debe surtirse cuando éste se ejerce, preciso es



13001-33-33-006-2017-00292-01

referirse a cómo debe cumplirse esa obligación de poner en conocimiento del peticionario la respuesta a lo solicitado por éste.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - C.P.A.C.A. - en su artículo 66 establece que los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados a las partes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67, 68, 69 y siguientes de ese plexo normativo.

Los artículos 67 y 68 ibídem, regulan la notificación personal de las decisiones que pongan término a una actuación administrativa, disponiendo la forma en que debe practicarse esa diligencia y los efectos que para el debido proceso administrativo generan las irregularidades que se cometan en su realización.

Conforme a dichas normas, en el evento en que no exista otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figure en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Por su parte, el artículo 69 ibídem señala que en los casos en que no "pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (05) días del envío de la citación", ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar su fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Así mismo precisa que cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.



13001-33-33-006-2017-00292-01

En suma, dada la trascendencia que para la protección del derecho de petición tiene asegurar que el peticionario sea enterado de la respuesta dada por la administración a lo pedido, las citadas normas se encargan de establecer las ritualidades que han de seguirse para el logro de esa finalidad, las cuales revisten carácter sustancial no sólo por ser inherentes a la esencia de la garantía del derecho a pedir, sino por hacer parte igualmente del debido proceso administrativo que se desencadena cuando dicho derecho se ejerce.

3.7. CASO CONCRETO

3.7.1. PRUEBAS RELEVANTES AL CASO

- Certificación expedida por la señora Nelsy Rebolledo Torres, en donde indica que conoce a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, indicando que esta persona vive en pobreza extrema y que tiene dos hijos de 11 y 8 años y que esta última sufre de retardo mental grave. (Folio 11)
- Certificación expedida por la señora Mery Garces Vertel, en donde indica que conoce a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, indicando que esta persona vive en pobreza extrema y que tiene dos hijos de 11 y 8 años y que esta última sufre de retardo mental grave. (Folio 12)
- Constancias médicas expedidas por el Hospital Infantil Napoleón Franco, en donde se relaciona el estado médico del paciente Mayelsy Cabarcas Rodelo de 8 años de edad.
- Registro civil de nacimiento de los menores Mayelsy Cabarcas Rodelo y Rafael José Cabarcas Rodelo, quienes son hijos de la hoy accionante señora Ereima del Carmen Rodelo Montes. (Folio 15-16)
- Resolución No.060012017256458R del 21 de junio de 2017, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No.060012017256458 de 2017, por medio de la cual se le suspendió definitivamente la entrega de ayudas humanitarias a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes. (Folio 17-19)
- Documentos de identificación de la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes y de sus menores hijos Mayelsy Cabarcas Rodelo y Rafael José



13001-33-33-006-2017-00292-01

Cabarcas Rodelo. (Folio 20-22)

- Informe rendido por la Policía Judicial relacionado con la visita realizada a la casa de la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, en donde consta el grado de precariedad en el que vive la accionante. (Folio 54-61)
- Acta de diligencia de notificación personal realizada por la UARIV el 19 de mayo de 2017 a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, en donde se notifica de la Resolución No.060012017256458 de 2017. (Folio 88)
- Constancia de citación pública para notificar a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes de la Resolución No.060012017256458R de 2017. (Folio 89)
- Aviso de notificación a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes de la Resolución No.060012017256458R de 2017. (Folio 90)
- Resolución No.201836148 del 17 de noviembre de 2017, por medio del cual la UARIV le resuelve el recurso de apelación interpuesto por la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, presentado en contra de la Resolución No.060012017256458R de 2017. (Folio 93-102 también aportados en los folios 121-125)
- Constancias de envío de correspondencia por medio de la empresa 472. (Folio 108-109 también aportados en los folios 141-142)
- Resolución No.060012017256458 del 9 de mayo de 2017, por medio de la cual se suspende definitivamente la entrega de ayudas humanitarias a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, por parte de la UARIV. (Folio 126-129)

3.7.2. VALORACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS DE CARA AL MARCO JURÍDICO.

De una confrontación de los hechos probados de cara al marco normativo de esta providencia, pasa la Sala a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.



13001-33-33-006-2017-00292-01

Respecto al primer problema jurídico consistente en establecer si la accionada vulneró los derechos a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, al suspender definitivamente las ayudas humanitarias a la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, por ser una víctima del conflicto armado, la Sala considera que está llamada a prosperar, ya que por una parte se tiene certeza de la condición de desplazada de la actora, y por otra parte en atención a la visita realizada por parte de la Policía Judicial a la vivienda de la accionante para efectos de verificar su estado socioeconómico (Ver folio 54-61), se pudo constatar que la señora Rodelo Montes, es posible que aún se encuentre en situación de vulnerabilidad, por lo tanto en sede administrativa, la UARIV deberá valorar las circunstancias del caso en particular, así como la relación causal directa entre el daño que se reclama y la situación de desplazamiento, pues es necesario que la administración cuente con argumentos facticos efectivos para efectos de resolver la situación actual de la accionante, quien además es madre cabeza de familia y uno de sus hijos menores presenta una discapacidad física.

Se consideran acertados los argumentos expuestos por la Juez de Primera Instancia ya que para el caso en particular, se advierte que la entidad accionada está en la obligación de analizar de una forma más detallada y precisa la situación socioeconómica que atraviesa la accionante, razón por la cual la UARIV deberá en la nueva valoración dirigir su actuar de acuerdo a lo establecido por la ley, para efectos de poder establecer así unos verdaderos criterios de gradualidad, progresividad y priorización, de las necesidades que puede tener la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes y su núcleo familiar.

Además, por otro lado, se comparte la decisión de improcedencia frente a la pretensión relacionada con el pago de la indemnización administrativa reclamada, ya que tal y como lo ha reconocido de manera reiterada la Corte Constitucional, la accionante cuenta con otras vías judiciales para la reparación, que puede darse, bien en el proceso penal, mediante el incidente de reparación, o bien, por la vía contencioso administrativa, a través de la acción de reparación directa o de la acción de grupo; y de otra parte con la vía administrativa para la reparación que como su nombre lo indica, se encuentra a cargo de las entidades de carácter administrativo del Estado, y se realiza a través de programas masivos de reparación, hoy regulados por la ley 1448 de 2011, a cargo del Departamento para la Prosperidad, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,



13001-33-33-006-2017-00292-01

adscrita a la primera y las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁶.

Por otra parte, respecto del segundo problema jurídico planteado, considera esta Sala que en el presente asunto nos encontramos frente a la vulneración de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso, toda vez que dentro del trámite de tutela se pudo evidenciar que la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución No.060012017256458 del 9 de mayo de 2017, por medio de la cual se suspendió definitivamente la entrega de ayudas humanitarias, siendo posible la verificación de la presentación del mencionado recurso con la revisión del contenido de la Resolución No.060012017256458R del 21 de junio de 2017, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición (Ver Folio 17-19), en donde se ordenó la remisión de la actuación administrativa a la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas para resolver la alzada, sin embargo hasta la fecha de la expedición de la sentencia de tutela de primera instancia dentro del presente asunto, no se allegó al expediente la constancia de notificación de la resolución por la cual se resolviera la apelación.

Es del caso indicar que si bien la entidad accionada aportó junto al escrito de impugnación copia de la Resolución No.201836148 del 17 de noviembre de 2017, por medio del cual la UARIV le resuelve el recurso de apelación interpuesto por la señora Ereima del Carmen Rodelo Montes, presentado en contra de la Resolución No.060012017256458R de 2017 (Folio 93-102 también aportados en los folios 121-125), no se demostró que dicha resolución hubiese sido notificada en debida forma a la interesada, puesto que si bien se aportó constancias de envío de correspondencia por medio de la empresa 472 (Folio 108-109 también aportados en los folios 141-142), no se evidencia que con certeza la resolución hubiese sido recibida personalmente por la interesada directa, por consiguiente no se podrá declarar el hecho superado, y la entidad accionada deberá continuar con el trámite administrativo necesario para efectos de proceder a la notificación efectiva de la resolución que resolvió el recurso de apelación.

Por consiguiente, se advierte que la falta de notificación de la Resolución No.201836148 del 17 de noviembre de 2017, constituye una vulneración del derecho de petición y debido proceso de la señora Ereima del Carmen Rodelo

⁶ SU-254/13 Código: PCA- 008





13001-33-33-006-2017-00292-01

Montes, es decir, no se agotó de manera efectiva el trámite de notificación de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -C.P.A.C.A.-, lo que le impide al actor ejercer su derecho de contradicción y defensa, núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que al no conocer el contenido de tal decisión administrativa, no le es posible controvertir la misma a través de los recursos que le brinda la ley.

En este orden de idea, estima la Sala que se debe confirmar la sentencia de tutela de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, a través del cual se declaró improcedente la solicitud de pago de las ayudas humanitarias, sin embargo se tutelaron los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la accionante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de tutela de fecha 22 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, a través del cual se declaró improcedente la solicitud de pago de las ayudas humanitarias, y se tutelaron los derechos fundamentales a la dignidad humana, mínimo vital, derechos de los desplazados, derechos de los niños, de la mujer cabeza de familia, debido proceso y petición de la accionante.

PRIMERO: En firme esta providencia, remítase el respectivo expediente a la Honorable Corte Constitucional en opción de revisión.

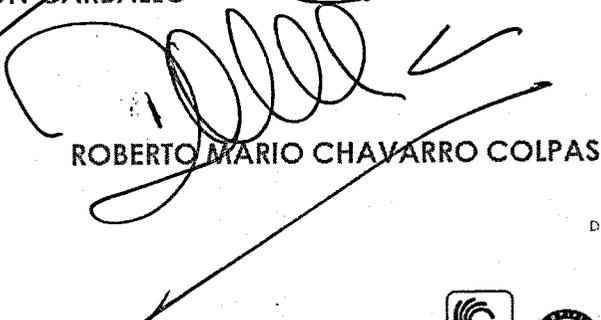
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


ARTURO MATSON CARBALLO


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

