



Cartagena de Indias, diecisiete (17) de Septiembre de dos mil dieciocho (2018).

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.

<b>Acción</b>	ACCIÓN DE TUTELA
<b>Radicado</b>	13-001-33-33-014-2018-00178-01
<b>Demandante</b>	ALBA CASTAÑO PINO
<b>Demandado</b>	UARIV
<b>Magistrado Ponente</b>	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
<b>Tema</b>	IMPROCEDENTE POR NO CUMPLIR CON EL REQUISITO DE LA SUBSIDIARIEDAD

### II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia de fecha ocho (08) de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena a través de la cual se negó la tutela de los derechos fundamentales a la salud y debido proceso de la accionante y se declaró improcedente la presente acción Constitucional.

### III. ANTECEDENTES

#### 1. DEMANDA

##### 1.1. PRETENSIONES

Se señalan como pretensiones de la Acción de Tutela las siguientes:

- *“Que se tutelen mis derechos fundamentales de **ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LA MADRE CABEZA DE FAMILIA, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS, A LA SALUD, AL MINIMO VITAL Y MOVIL Y A LA VIDA DIGNA.** Como consecuencia de lo anterior, se sirva ordenar realizar una verdadera medición de carencias con el objetivo de obtener una ayuda humanitaria.*



- Que se ordene la accionada anexar al proceso pruebas de la medición de carencias, activado el 03 de mayo de 2017, para que se respete de una vez por todas, nuestro derecho al debido proceso y para poder probar la falsa motivación del acto.
- Que se ordene a la accionada, iniciar un procedimiento administrativo idóneo para obtener la indemnización administrativa para la que ya presenté todos los trámites, y que se me diga de una vez por todas cual es el turno que tengo para el pago de la indemnización administrativa y que día se realizara el pago según el turno que corresponda.
- Advertir a la accionada a no volver a incurrir en las conductas que dieron origen a la presente acción Constitucional".

## 1.2. HECHOS (Fs. 1-2)

Se señalan como hechos relevantes los siguientes:

- La accionante afirma ser víctima de violencia por desplazamiento forzado del Dovio, Valle del Cauca, por causa de grupos al margen de la ley.
- La accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Víctimas, mediante Resolución 2013-143945R de 3 de junio de 2014, en la cual se le reconoció su condición de desplazada; sin embargo hasta la fecha manifiesta la accionante, no haber recibido ayudas humanitarias.
- Mediante Resolución 0600120171267395 de 2017, la UARIV decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar de la accionante, en virtud del resultado del procedimiento "medición de carencias" que aducen haber realizado a la accionante.
- Afirma la tutelante que la anterior Resolución fue motivada de manera falsa, pues afirma que no se le ha realizado ninguna medición del consumo de alimentos en su hogar, como lo afirma la anterior Resolución, por el procedimiento "medición de carencias" que se



activó el 03 de mayo de 2017, afirmación que aduce debe ser probada en contrario por la Unidad de Víctimas.

- Manifiesta que es falso lo manifestado por la Resolución acerca de no padecer carencias en el componente alojamiento, dado que afirma no tener como pagar la casa donde vive, y a su vez afirma tener 6 meses sin pagarla, además de no contar con dinero para comer y no encontrar empleo.
- La referida Resolución, afirma la accionante le fue notificada por aviso público a pesar de que la Unidad de Víctimas tiene su dirección de notificaciones, así, debiendo interponer los recursos correspondientes, le fue imposible interponerlos.
- Por lo anterior, la accionante realizó una solicitud de revocatoria directa del Acto, la cual le fue contestada por la UARIV de forma negativa, mediante la Resolución 0600120171267395 de 2017, que fue notificada el 12 de julio de 2018.
- Afirma la accionante haber presentado derecho de petición el día 15 de mayo de 2018, donde solicitó claridad acerca de su situación respecto de la indemnización, la priorización de la entrega de la indemnización y la realización de una visita a su hogar, sin embargo se le negó la visita por no violar el derecho a la igualdad de las demás víctimas, se le informó del procedimiento que se debe seguir para la entrega de la indemnización y se le asignó una cita para junio de 2018.
- Afirma que la accionada violó con su actuación los derechos fundamentales de especial protección a la madre cabeza de familia, derechos fundamentales de los niños, a la salud, al mínimo vital y móvil y a la vida digna, pues no cuenta con ingresos para su subsistencia y la de sus hijas, las cuales afirma están pasando hambre y muchas penurias.

## **2. CONTESTACIÓN DE TUTELA**

### **La Unidad para las víctimas (Fs. 32-41)**

En la contestación de Tutela, la Unidad para las Víctimas, señala que con relación a la indemnización vía administrativa por el hecho victimizante del



desplazamiento forzado, manifiesta que esa entidad atendiendo a la orden impartida por la Corte Constitucional de *reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la medida...*, en Auto 206 del 28 de abril de 2017, la UARIV expidió la Resolución No. 01958 del 6 de junio de 2018, "*por medio del cual establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa*" el cual se funda en los criterios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, dando un enfoque diferencial consecuente con la situación particular de la víctima del conflicto armado que pueda ser beneficiaria de las medidas de reparación; procedimiento que ha sido socializado a las víctimas y que cuenta con 3 rutas, (i) ruta priorizada, (ii) ruta general y (iii) ruta transitoria.

Asegura que esta entidad ha sido respetuosa de la cabal aplicación del debido proceso administrativo, toda vez que sus actuaciones tienen siempre en cuenta los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno como población vulnerable, por lo que a la accionante se le realizó el "*Procedimiento de identificación de carencias*" señalando en el Decreto 1084 de 2015 de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 8 de la Resolución 1291 de 2016, concluyendo que no está en una situación de urgencia manifiesta, ni de extrema vulnerabilidad que amerite la priorización de la indemnización administrativa.

Por lo anterior se decidió por medio de Resolución 0600120171267395 de 2017, **suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria** al hogar representado por la señora **Alba Marina Castaño**.

La accionante contó con los recursos de reposición y/o apelación por el término de un (1) mes a partir de la notificación del acto administrativo, ante el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria; sin embargo, la accionante no hizo uso de dichos recursos, empero interpuso recurso de revocatoria directa, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 201833675 del 15 de junio de 2018, en la cual no se revocó la decisión proferida mediante Resolución No. 0600120171267395 de 2017 y se decidió suspender en forma definitiva la entrega de la atención humanitaria al grupo familiar de la señora Alba Marina Castaño Pino.

A su vez, afirman haberle dado respuesta a la accionante a su petición, informándole sobre el nuevo procedimiento que debe elevar, para el



reconocimiento y pago de la atención humanitaria e informándole que el procedimiento realizado a su hogar "medición de carencias" se realizó de conformidad con la ley.

Por otro lado, de acuerdo con la disposición contenida en el artículo 17<sup>1</sup> de la Resolución 01958 de 2018, actualmente manifiesta la UARIV no encontrarse en el término de implementación del procedimiento para acceder a la atención humanitaria, que es de seis (6) meses con posterioridad a su entrada en vigencia, por tanto para estas víctimas, el proceso tiene como fecha de inicio el día 7 de diciembre de 2018, para lo cual la accionante deberá esperar hasta esa fecha.

Concluye afirmando que existe una carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que la entidad ha dado respuesta a la accionante, la cual ha sido clara, precisa y congruente, es decir, se resolvió de fondo a la petición; por lo anterior solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

### 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fs. 70 – 82)

A través de sentencia de fecha ocho (08) de agosto de 2018, el A quo decidió **Negar** la tutela de los derechos fundamentales a la salud y debido proceso de la accionante, indicando lo siguiente:

**"PRIMERO:** Negar la tutela de los derechos a la salud y debido proceso de la accionante, frente a la pretensión de medición de carencias, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Declarar improcedente la acción de tutela frente a la solicitud relacionada con el reconocimiento de ayuda humanitaria e indemnización administrativa de la señora Alba Marina Castaños Pino, conforme a lo expuesto en la parte motiva. (...)"

---

<sup>1</sup> Resolución 01958 de 2018 - Artículo 17- **implementación:** La Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas implementará al procedimiento aquí establecido dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Resolución, salvo en el caso de víctimas que se encuentren en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, para quienes el procedimiento de solicitud de indemnización se implementará con la entrada en vigencia de esta Resolución.



Pues considera, que la presente acción no cumple con el requisito de la subsidiariedad, ya que existen mecanismos ordinarios para el reconocimiento y otorgamiento de la indemnización administrativa que solicita la tutelante; sin embargo, dicho mecanismo obedece a lo establecido por la Corte Constitucional, según el cual, para fijar los parámetros o criterios con base en los cuales se reconocerá y otorgara la indemnización administrativa, se deben obedecer los criterios de gradualidad, progresividad y priorización, establecidos en la Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 1084 de 2015.

En cuanto a la priorización, el numeral 2 del artículo 2.2.7.4.6.7, del Decreto 1084 de 2015, establece las condiciones en las cuales las víctimas de desplazamiento forzado y sus núcleos familiares pueden acceder a la indemnización por vía administrativa de manera más pronta como pretende la accionante, así: "que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar".

Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior y las pruebas obrantes en el expediente de tutela, a pesar de que se encuentra acreditada la condición de víctima del conflicto armado interno de la accionante, en tanto que se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, no hay prueba alguna de la situación de extrema vulnerabilidad de la accionante, pues no acredita ostentar una condición de discapacidad física, psíquica, sensorial o laboral, ni padecer una enfermedad grave huérfana o catastrófica, ni ser una persona de la tercera edad ni que en su hogar haya personas con esas características.

Manifestó el Aquo, que a pesar de que la accionante aduce tener una precaria situación económica y estar desempleada actualmente, se trata de una persona de 39 años de edad, sin ninguna discapacidad, la cual, concluye el Aquo, se encuentra en edad productiva; además de lo anterior, en la última actualización de datos de la accionante en el SISBEN, que fue el 1º de septiembre de 2015, esta aparece como domiciliada en el municipio de Turbaco, frente a ellos, en la tutela indica que reside en el barrio El Pozón Manzana K lote 11 de esta ciudad, por lo que las condiciones de subsistencia han podido variar en estos tres últimos años.

Lo anterior en atención a que acorde con lo sostenido por la actora, ha interpuesto la presente tutela como mecanismo transitorio, y básicamente



pretende la suspensión de los actos administrativos que suspendieron en forma definitiva la entrega de ayudas humanitarias a ellas y su núcleo familiar.

Acotó el A-quo, respecto a la procedencia de la acción de tutela contra los Actos administrativos, lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia T- 243 de 2014<sup>2</sup>, en el entendido de que para que la tutela proceda como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados o amenazados con ocasión a la expedición de un Acto Administrativo, se debe estar frente a un perjuicio irremediable, el cual según las circunstancias del caso particular, ha establecido la Corte Constitucional, sea cierto e inminente, grave y de urgente atención.

Afirma el A-quo, que de lo anterior y teniendo en cuenta los hechos y las pruebas obrantes en el expediente de tutela, no se advirtió vulneración gravosa en los derechos fundamentales de la accionante, ni se evidenció que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, pues manifiesta hechos futuros e inciertos en el hecho 9, "no tengo dinero para pagar el lugar donde vivo, me amenazan diariamente con echarme. ". Además afirma el Juez de

---

<sup>2</sup> Corte constitucional - Sentencia T- 243 de 2014 – "La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resultan amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede pedir en la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. No obstante, La Corte ha admitido que en los casos en que se acredite un perjuicio irremediable, la tutela se torna improcedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo y ordenar que el mismo no se ejecute mientras se surta el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.6.5. En relación a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable.

3.6.7. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que, para controvertir la legalidad de ellos están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto." (Subraya y cursiva fuera de texto)



primera instancia, que la accionante no acreditó lo dicho en el escrito de tutela respecto a que es madre cabeza de familia, con hijos menores.

En cuanto a la legalidad del Acto Administrativo, aduce de acuerdo a la jurisprudencia en cita, que para controvertir la legalidad de ellos, están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar, la suspensión del acto.

Advirtió el Aquo que la entidad accionada dio cabal respuesta a la solicitud de la accionada, indicándole que mediante Resolución No. 1958 de 2018, se ha implementado el procedimiento de acceso a la medida individual de indemnización administrativa, que conforme con las nuevas directrices y con el procedimiento de carencias que se le había practicado, su hogar está en la ruta general, por lo cual debe esperar seis (6) meses para entrar en proceso de entrega de la indemnización reclamada, que en su caso, comenzará a partir del 7 de diciembre de este año.

En cuanto a la pretensión de la accionante de ordenar una nueva medición de carencias, afirma el Juez de primera instancia, que hacerla acarrearía la vulneración del derecho a la igualdad de aquellas personas que no acuden al mecanismo constitucional de tutela y se encuentran en condiciones idénticas a la actora.

Finalmente afirmó el Aquo que no se vulneró el derecho a la Salud de la accionante, pues se acreditó a través del Registro Único de Afiliados RUAF su afiliación a COOSALUD, en el régimen subsidiado.

#### **4. IMPUGNACIÓN (F. 86)**

A través de escrito recibido por la Secretaría de este Tribunal, el 14 de agosto de 2018, la accionante impugnó el fallo de tutela proferido por el Juez Décimo Cuarto Administrativo del circuito de Cartagena, mediante el cual le fue negado el amparo de tutela, con el fin de que sea revocada la providencia atacada.



## 5. TRÁMITE

La acción de la referencia fue admitida el día 25 de julio de 2018 (F. 28), notificada el 25 de julio de 2018 (F. 30).

El día 30 de julio de 2018, la Unidad para las Víctimas, envió Respuesta de la Acción de Tutela de la referencia (Fs. 32-41)

El 8 de agosto de 2018, se dictó el fallo de primera instancia (F. 70 - 82) y el día 14 de agosto de 2018 (F. 86) se presentó el escrito de impugnación contra la sentencia de primera instancia.

Finalmente, el expediente ingreso al Despacho para estudio de la impugnación, y el día 17 de agosto de 2018 concedió la impugnación para que surta el recurso ante el superior funcional. (F. 117)

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer de la impugnación propuesta por la parte accionante, por tratarse de un fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, enseña que la impugnación de los fallos de tutela será conocida por el superior jerárquico del Juez de primera instancia, siendo esta Corporación el superior de los Jueces Administrativos del Circuito de Cartagena.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

En el caso bajo análisis, teniendo en cuenta el objeto de la impugnación la Sala considera necesario resolver los siguientes problemas jurídicos:

*¿En el sub iudice es procedente la tutela como mecanismo transitorio para obtener la indemnización administrativa que pretende la accionante como víctima de desplazamiento forzado?*



*¿Existe violación de los derechos a la salud y debido proceso de la accionante?*

Si las respuestas son negativas, se confirmará el fallo impugnado, en caso contrario se revocará, y en su lugar se concederá el amparo deprecado.

### **3. TESIS**

Esta Sala de Decisión, confirmará el fallo impugnado, debido a que en primer lugar, no existe violación de los derechos a la salud y debido proceso y además la acción es improcedente, por cuanto no se cumple con el requisito de la subsidiariedad, en el entendido de que la accionante cuenta con mecanismos ordinarios - administrativos -, para el amparo de sus derechos; no acreditando que dichos mecanismos no son idóneos; atendiendo además a que la accionante en el sub judice, no acredita estar frente a una situación que pueda causarle a ella y a su familia un perjuicio irremediable, ni padecer enfermedad o incapacidad que amerite la protección de sus derechos a través de la tutela como mecanismo transitorio.

La anterior tesis se soporta en los siguientes argumentos:

### **4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

#### **4.1. LA ACCIÓN DE TUTELA -SU NATURALEZA JURÍDICA.**

Con la expedición de la Constitución de 1991 se instituyó en nuestro ordenamiento la Acción de Tutela como herramienta idónea para la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

##### **4.1.1. -Requisitos de procedencia.**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 por el cual se regula el trámite de la acción de tutela, esta requiere para su procedencia el cumplimiento de ciertos presupuestos, los que son analizados ulteriormente.



**La Subsidiariedad o Residualidad:**

Se refiere a que la Acción de tutela procede únicamente cuando no existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos fundamentales que se estimen vulnerados o amenazados, es decir, que los asociados debemos agotar las herramientas judiciales que el legislador haya establecido, para poder acudir ante el Juez Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará la subsidiariedad cuando el Actor pretenda, con la Acción de Tutela, evitar un perjuicio irremediable con ocasión a la vulneración del derecho esbozado, o cuando los mecanismos ordinarios se tornen ineficaces, teniendo en cuenta las condiciones de debilidad manifiesta en que se pueda encontrar la persona a causa de factores físicos, económicos o sociales, ajustándose así al criterio esgrimido por la Corte Constitucional, como se cita a continuación:

*"De acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial pues se trata de un mecanismo subsidiario de protección y no de uno susceptible de remplazar los medios judiciales ordinarios. Con todo, el mismo precepto superior consagra un supuesto en el que la acción de tutela procede a pesar de la existencia de tales medios judiciales: Hay lugar al amparo constitucional de los derechos cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, perjuicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solo concurre cuando es inminente, grave y de urgente atención"<sup>3</sup>.*

Al respecto el inciso 3º del artículo 86 superior dice:

*"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."*

**La inmediatez:**

La Acción de Tutela debe ser interpuesta en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la ocurrencia del hecho o la omisión generadora de la amenaza o violación del derecho invocado.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU- 901 de 2005. Expediente N° T-905903. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.



La razón de ser de la inmediatez es la prevalencia misma del derecho fundamental conculcado, en el entendido de que no tendría objeto amparar un derecho en el que la violación se haya consumado sin que se pueda restablecer éste a su estado natural.

**La especialidad:**

La razón de ser o el objeto de la Acción de Tutela es la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales especiales, es decir, procede únicamente para proteger esta clase de derechos y no para otros, ahí la especialidad de la Acción.

Sin embargo es posible que la Acción de Tutela proceda para proteger derechos de otra categoría (v.gr. los Derechos Colectivos) cuando estos tengan conexidad directa con los Derechos Constitucionales Fundamentales.

**Procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos.**

Teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional<sup>4</sup>, la acción de tutela procede excepcionalmente contra los actos administrativos, cuando el interesado usa la acción Constitucional en procura de evitar un perjuicio irremediable, o cuando el medio judicial no es el idóneo o adecuado para la protección de los derechos fundamentales del tutelante; al tenor la jurisprudencia en cita establece:

*"Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados.*

*Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que establecen como causal de improcedencia de la tutela: "cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.". El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a*

<sup>4</sup> Corte Constitucional - Sentencia T - 030 de 2015, Magistrada Ponente - Martha Victoria Sáchica Méndez.





*la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.*

### **Concepto de Víctima – desplazamiento forzado - Conflicto armado interno.**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>5</sup>, se consideran como víctimas a *“aquellas personas que de manera individual o colectiva, han sufrido daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, a consecuencia de infracciones al Derecho internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”*.

La Corte Constitucional, estableció respecto al artículo precedente, a través de Sentencia T- 478 de 2017, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras cosas, que el concepto de víctima de conflicto armado interno del artículo 3 ibíd., lo que determina en últimas es un ámbito de destinatarios para las medidas especiales de protección contempladas en la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que este último, lleva consigo la vulneración de los derechos de aquellas personas inmersas en los supuestos de hecho relacionados con el conflicto armado interno; en este sentido, para dar aplicación a lo contemplado en dicho estatuto legal, el hecho victimizante debe estar relacionado con el conflicto armado, en una relación cercana y suficiente con la confrontación interna, es decir, se debe determinar si el hecho victimizante ha sido perpetrado por situaciones diversas al conflicto armado, como por ejemplo la delincuencia común, situaciones que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la norma.

Teniendo en cuenta lo anterior, las medidas especiales contempladas en la norma, son aquellas encaminadas a garantizar el goce efectivo de los derechos a la justicia y la reparación, con garantía de no repetición a las víctimas, medidas administrativas, sociales y económicas, de forma

<sup>5</sup> Mediante la cual *“se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*.



individual o colectiva. En este contexto, las víctimas del conflicto armado interno, en especial aquellos que han sido desplazados por la violencia, tienen derecho a ser indemnizados, teniendo en cuenta el estado de debilidad manifiesta en la que se encuentra ese grupo poblacional, y esto se logra además, a través de la medida individual de indemnización administrativa<sup>6</sup>, cuya entrega está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV- creada a partir de la ley 1448 de 2011.

De lo anterior, la Corte Constitucional, a través de Auto 206 del 28 de abril de 2017, ordenó la reglamentación del procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, para lo cual la UARIV expidió la Resolución 01958 de 2018, la cual “establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa”, el cual debe obedecer a criterios puntuales y objetivos, cuyas fases según lo ordenado, deben tramitarse en periodos determinados.

El Decreto 1084 de 2015, en su artículo 2.2.7.3.6, establece entre otros, los criterios que se deben seguir para la entrega de la indemnización administrativa por parte de la UARIV:

“ARTÍCULO 2.2.7.3.6. Procedimiento para la solicitud de indemnización. Las personas que hayan sido inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente.(...)”

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.

Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 3 de la Resolución 01958 de 2018, se entiende por indemnización administrativa una medida de reparación que entrega el Estado Colombiano, como compensación monetaria por hechos victimizantes susceptibles de ser indemnizados, una vez las víctimas adelanten el procedimiento de solicitud establecido en la presente Resolución.



criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.8<sup>7</sup> del presente Decreto.

Teniendo en cuenta lo anterior se desprende que el procedimiento enmarcado en la Resolución 01958 de 2018 y las precedentes, cuenta con 3 rutas a saber, para que las víctimas puedan obtener, de acuerdo a su situación, la indemnización administrativa por parte de la UARIV:

"i) la **ruta priorizada**, mediante la cual serán atendidas víctimas que por razones de su edad, enfermedad o discapacidad se encuentren en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en los términos que define el artículo 8 de la Resolución 01958 de 2018, la cual aplica exclusivamente para personas con edad igual o superior a 74 años, personas con enfermedad o discapacidad que en cualquiera de los dos casos tenga el 40% o más de afectación en la capacidad de desempeño, según lo certifique la EPS o IPS a la que pertenezca.

ii) **Ruta General**: a través de la que se atenderán víctimas que no se encuentren con alguna de las situaciones descritas para acceder a la ruta priorizada (entrará en vigencia de 6 meses después de la expedición de la mentada Resolución.

iii) **Ruta Transitoria**: en la que se atenderán aquellas víctimas que previo a la expedición de la Resolución 01958 de 2018 han adelantado su proceso de documentación con la Unidad para las Víctimas"

### **Procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa.**

De conformidad con el Decreto 1084 de 2015, para acceder a la medida individual de indemnización administrativa, la persona interesada, debe registrarse en el Registro Único de Víctimas como primera medida, al tenor la norma establece:

<sup>7</sup> Decreto 1084 de 2015 - Artículo 2.2.1.8. Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz. En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en la presente Parte deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.



**“Artículo 2.2.2.3.1.** *Solicitud de registro. Quien se considere víctima en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante el Ministerio Público la solicitud de registro en los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. La solicitud de registro permitirá la identificación de la víctima y la obtención de los demás datos de información básica, que comprenderán como mínimo los contenidos en el artículo 2.2.2.3.7 del presente Decreto. (...)*

A su turno, la Resolución 01958 de 2018 establece en su artículo 4 y subsiguientes el procedimiento que deben iniciar las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas, para la obtención de la medida individual de indemnización administrativa, en atención a los criterios mencionados, así:

**“Artículo 7. Procedimiento para la solicitud de indemnización administrativa.** *Es el mecanismo que deben surtir las víctimas del conflicto armado incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), por los hechos de que trata el artículo 2 de la presente resolución, con el objeto de obtener una respuesta de fondo por parte de la Unidad para la Atención y Reparación integral de las Víctimas, respecto del reconocimiento de la indemnización administrativa.*

**Artículo 8. Situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad para la priorización de la indemnización administrativa.** *Para los efectos de esta resolución, se entenderá que existe situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en cualquiera de los siguientes eventos:*

1. **Edad:** *Se presenta cuando para la fecha de la formulación de la solicitud de indemnización administrativa, la víctima incluida en el RUV, tenga edad igual o superior a 74 años.*

2. **Enfermedad:** *cuando para la fecha de la formulación de la solicitud de indemnización administrativa, la víctima incluida en el RUV, acredite enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo, de que tratan las Resoluciones 2565 de 2007, 397 de 2009 y 430 de 201, o cualquier otra enfermedad que produzca una dificultad igual o superior al 40%, conforme al Certificado de Discapacidad emitido por la Entidad Promotora de Salud (EPS) a la que se encuentre afiliada, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.1 del artículo 3º e inciso 2º del artículo 4º de la Resolución 583 de 2018 expedida por el Ministerio de Salud y Prteccion Social o la norma que lo modifique o sustituya.*

3. **Discapacidad.** *Cuando una víctima acredite tener discapacidad y su dificultad en el desempeño sea igual o superior al 40%, conforme al Certificado de Discapacidad emitido por la Entidad Promotora de Salud (EPS) a la que se encuentre afiliada, de acuerdo con la Resolución 583 de 2018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social o la norma que la modifique, sustituya o adicione.*



**Artículo 9. Solicitud de indemnización administrativa por parte de las víctimas en Colombia.** Las víctimas que estén dentro del ámbito de aplicación definido en el artículo 2 de la presente resolución, que se encuentren domiciliadas en Colombia, y deseen solicitar el reconocimiento de la indemnización administrativa, deberán hacerlo de la siguiente manera:

1. Agendar una cita para presentar la solicitud de indemnización administrativa, a través de cualquiera de los canales de atención que disponga para el efecto la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Cuando se agende la cita, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas informará acerca del procedimiento que deben surtir y los documentos que deben presentar en cada caso.

2. acudir a la cita que se le asigne en la fecha y hora señalada.

a. presentar la documentación requerida según el hecho victimizante por el cual va a solicitar la indemnización administrativa. Sin perjuicio de lo anterior, y en el evento en que la víctima solicitante se encuentre en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad de las referidas en el artículo 8, deberá acreditar además tal situación, en los términos de esta Resolución.

b. (...)

c. Diligencias en conjunto con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, y de manera exclusiva con el personal que se disponga para el efecto, el formulario de la solicitud de indemnización administrativa.

A su turno, advierte la Resolución *ibíd.*, en el artículo 17, que la Unidad para la atención y Reparación integral de las Víctimas implementará el procedimiento establecido en la misma, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha Resolución, salvo en el caso de las víctimas que se encuentren en situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, para quienes el procedimiento de solicitud de indemnización se implementará con la entrada en vigencia de la mencionada Resolución.

## **5. CASO CONCRETO**

### **5.1. Hechos probados**

Revisada la demanda y sus anexos, observa la Sala que se encuentran probados los siguientes hechos:



- La accionante junto a su núcleo familiar adquirió la condición de desplazada, como consecuencia del conflicto armado en el Municipio de Dovio - Valle del Cauca, por acontecimientos ocurridos en 2004; por lo anterior, la accionante fue incluida en el Registro Único de Víctimas, a través de la Resolución 2013-143945R del 3 de junio de 2014 (Fs. 19-25)
- El 15 de mayo de 2018, la accionante presentó Petición ante la entidad accionada (Fs. 17-18), solicitando se verifique su situación respecto de la indemnización; además, solicitó la realización de una visita a su casa por parte de la UARIV, para que sean verificadas las condiciones en que se encuentra esta y su núcleo familiar, a su vez, solicitó que sea priorizada la entrega de la indemnización administrativa y finalmente que se le comunicara por escrito el turno para acceder a la indemnización que tiene.
- Que mediante comunicación radicada 201872012875371 del 27 de julio de 2018 (Fs. 45-48), la UARIV contestó al derecho de petición interpuesto por la accionante, informándole que no puede acceder a sus pretensiones y a su vez informó que para la entrega de la atención humanitaria por desplazamiento forzado que le corresponde, esta debe seguir el procedimiento establecido para la Ruta General enmarcado en la Resolución 01958 de 2018, a partir de 7 de diciembre de 2018, de conformidad con el artículo 9 ibíd.
- Que a través de Resolución No. 0600120171267395 del 22 de mayo de 2017, la UARIV decidió suspender en forma definitiva la entrega de atención humanitaria a la accionante, en atención al procedimiento de identificación de carencias que aducen haber realizado a la accionante y su núcleo familiar. (Fs.13-16).

## **5.2. Análisis de los hechos probados frente al marco normativo y jurisprudencial expuesto**

La señora, Alba Marina Castaño Pino en representación propia y de sus hijos menores, presentó acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV-, a efectos de que se ampararan sus derechos fundamentales de especial protección a la madre cabeza de familia, derechos fundamentales de los niños, a la salud, al mínimo vital y móvil



y a la vida digna; y a su vez, que se le ordene a la accionada iniciar un procedimiento administrativo idóneo para obtener la indemnización administrativa, ya que argumenta no contar con un empleo en la actualidad por lo tanto, no cuenta con los recursos económicos para subsistir tanto ella como sus hijos menores.

La UARIV contestó la tutela e informó, que la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, y que a través del *"Procedimiento de identificación de carencias"* señalado en el Decreto 1084 de 2015 de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 8 de la Resolución 1291 de 2016, que se le realizó, se decidió suspender la entrega de los componentes de la atención humanitaria a la tutelante, cuya decisión se encuentra contenida en la Resolución 0600120171267395 de 2017.

En relación con la indemnización vía administrativa por el hecho victimizante del desplazamiento forzado que solicita la accionante, manifestó la UARIV, que esa entidad atendiendo a la orden impartida por la Corte Constitucional en Auto 206 del 28 de abril de 2017, expidió la Resolución No. 01958 del 6 de junio de 2018, *"por medio del cual establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa"* el cual se funda en los criterios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, dando un enfoque diferencial consecuente con la situación particular de la víctima del conflicto armado que pueda ser beneficiaria de las medidas de reparación; procedimiento que ha sido socializado a las víctimas y que cuenta con 3 rutas, (i) ruta priorizada, (ii) ruta general y (iii) ruta transitoria.

Por lo anterior, informó que en la actualidad la UARIV no se encuentra en el término de implementación del procedimiento para acceder a la indemnización administrativa que solicita la accionante, pues de acuerdo con la disposición contenida en el artículo 17 de la Resolución 01958 de 2018, el tiempo para ello es de seis (6) meses con posterioridad a su entrada en vigencia, lo que significa que para las víctimas cuya RUTA es GENERAL, el proceso tiene como fecha de inicio el día 7 de diciembre de 2018, para lo cual la accionante deberá esperar hasta esa fecha.

Posteriormente, mediante sentencia de fecha ocho (08) de agosto de 2018, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, decidió negar la tutela de los derechos fundamentales a la salud y debido proceso de



la accionante, además declaró improcedente la acción de tutela frente a la solicitud relacionada con el reconocimiento de ayuda humanitaria e indemnización, debido a que la accionante, cuenta con el mecanismo administrativo establecido para la obtención de la indemnización administrativa.

A su vez, manifestó el Aquo, que a pesar de que la accionante aduce tener una precaria situación económica y estar desempleada actualmente, se trata de una persona de 39 años de edad, sin ninguna discapacidad, la cual, concluye el Aquo, se encuentra en edad productiva; además de lo anterior, en la última actualización de datos de la accionante en el SISBEN, que fue el 1º de septiembre de 2015, esta aparece como domiciliada en el municipio de Turbaco, frente a ello, en la tutela indica que reside en el barrio El Pozón Manzana K lote 11 de esta ciudad, por lo que las condiciones de subsistencia, de acuerdo al Aquo, han podido variar en estos tres últimos años.

Finalmente, la accionante el uno (1) agosto de 2018, impugnó la decisión con el fin de que esta sea revocada.

Aplicando el marco normativo y jurisprudencial expuesto, frente a los hechos que se encontraron probados, encuentra la Sala que en el caso concreto, en primer lugar no se demostró la vulneración de los derechos a la salud, como tampoco del debido proceso; por el contrario, encuentra la Sala que la conducta de la accionada, se ha sujetado a los procedimientos establecidos en las normas (Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Resolución 01958 de 2018).

Así mismo, considera esta Corporación, que no es procedente la tutela como mecanismo transitorio para el amparo de los derechos fundamentales deprecados por la accionante supuestamente vulnerados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV-, toda vez que la accionante, quien ya se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), a través de Resolución 2013-143945R, cuenta con un mecanismo administrativo para solicitar la indemnización que pretende, es decir, conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en Auto 206 de 2017, la UARIV expidió la Resolución 01958 de 2018, que establece el procedimiento que deben seguir las víctimas incluidas en el RUV para obtener la



indemnización administrativa. Dicho procedimiento enmarca tres rutas a seguir:

*"i) la **ruta priorizada**, mediante la cual serán atendidas víctimas que por razones de su edad, enfermedad o discapacidad se encuentren en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en los términos que define el artículo 8 de la Resolución 01958 de 2018, la cual aplica exclusivamente para personas con edad igual o superior a 74 años, personas con enfermedad o discapacidad que en cualquiera de los dos casos tenga el 40% o más de afectación en la capacidad de desempeño, según lo certifique la EPS o IPS a la que pertenezca.*

*ii) **Ruta General**: a través de la que se atenderán víctimas que no se encuentren con alguna de las situaciones descritas para acceder a la ruta priorizada (entrará en vigencia de 6 meses después de la expedición de la mentada Resolución.*

*iii) **Ruta Transitoria**: en la que se atenderán aquellas víctimas que previo a la expedición de la Resolución 01958 de 2018 han adelantado su proceso de documentación con la Unidad para las Víctimas. "*

En virtud de lo anterior, se advierte que la accionante pertenece al grupo de víctimas que se atenderán bajo el procedimiento establecido para la *Ruta General*, lo cual fue informado a la accionante por la UARIV en la contestación a la petición, mas no a la Ruta priorizada, como pretende la accionante, debido a que esta, no acreditó en el sub judge, encontrarse en una situación de extrema vulnerabilidad, o de padecer ella o su familia, enfermedad o discapacidad que amerite la aplicación del procedimiento establecido para la *Ruta Priorizada*, o para acceder al amparo de sus derechos a través de la Acción Constitucional de forma transitoria como lo pretende.

Por lo anterior, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 01958 del 6 de junio de 2018, dicha *Ruta General* entrará en vigencia 6 meses después de la expedición de la Resolución ibíd., por disposición del artículo 17 de la misma, es decir, que la accionante debe esperar hasta el 7 de diciembre de 2018, para elevar la solicitud de indemnización administrativa de que trata el artículo 9 de la Resolución 01958 de 2018.

En conclusión, al no estar probada la vulneración de los derechos a la salud y debido proceso y no siendo procedente la acción, se confirmará la sentencia de primera instancia de fecha ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018) proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo de Cartagena.



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

**VI.- FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la sentencia de fecha ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018) proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se negó la tutela de los derechos fundamentales a la salud y debido proceso de la señora ALBA CASTAÑO PINO, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

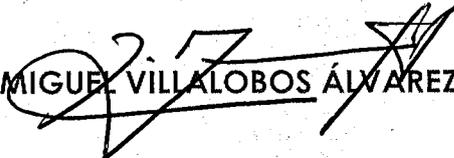
**SEGUNDO: COMUNICAR** el contenido de esta providencia a las partes y al Juez sexto Administrativo del Circuito de Cartagena.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes de ejecutoriada ésta providencia.

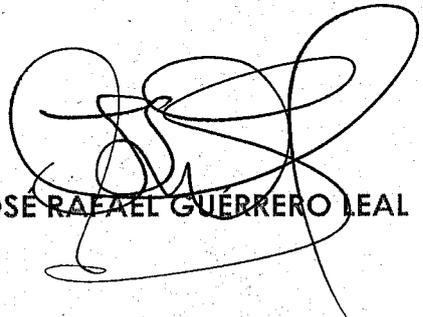
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta N° \_\_\_\_.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS  
(Ausente con permiso)

  
JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL