



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Calle 4ª No. 2-39 Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, cinco (5°) de junio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: 19001 33 33 008 2020 00055 00
ACCIONANTE: GERARDO LASSO DELGADO
DEMANDADO: UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL
A LAS VÍCTIMAS
ACCIÓN: TUTELA

SENTENCIA No. 094

1.- ANTECEDENTES

1.1.- La demanda

Procede el Juzgado a decidir la acción de tutela presentada por el señor GERARDO LASSO DELGADO en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, a fin de que le sea amparado el derecho fundamental de petición, que en su sentir está siendo vulnerado por la citada entidad al no cancelarse de manera oportuna la indemnización administrativa a la cual aduce tiene derecho, por ser víctima del delito de desplazamiento forzado, y no señalarse siquiera la fecha cierta para dicho pago; asimismo, por cuanto no se ha incluido en los programas establecidos para las personas en estado de desplazamiento, como lo son: “ayudas humanitarias alimentarias”, “generación de ingresos”, “capacitación”, “vivienda”, “restitución de tierras” de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario.

Se señaló en el escrito de tutela, que el accionante y su grupo familiar fueron desplazados por grupos al margen de la Ley desde el año 2012, del municipio de Argelia, que pese a que fue reconocido como víctima del delito de desplazamiento no ha podido acceder a ninguno de los programas establecidos por la Ley para lograr su estabilidad económica, y no se señaló la fecha y el monto del pago de la indemnización administrativa, pese a que ha acudido en diferentes oportunidades y se ha comunicado telefónicamente con la entidad.

1.2.- Trámite

La acción de tutela fue presentada el 22 de mayo de 2020, admitida con providencia N° 304 de la mencionada fecha, ordenando las notificaciones de rigor a las partes. Debe aclararse en este momento, que por error, en el auto que admitió la presente acción de tutela se señaló que el número de radicación era 2020-00054-00, siendo que correspondía el número 2020-00055-00.

1.3.- Informe presentado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.

En la contestación de la acción de tutela, la accionada manifiesta que el señor Gerardo Lasso Delgado se encuentra incluido en el registro como víctima de desplazamiento forzado, declarado bajo el marco normativo Ley 387 de 1997.

En cuanto a la indemnización administrativa, señaló que se informó al señor Lasso Delgado que el giro de la indemnización por vía administrativa se encuentra en estado de “en Resolución No. 00334 del 01 de abril 2020”, y en consecuencia, que el pago se efectuará en los próximos días y la dirección territorial más cercana al lugar de residencia lo contactará con el fin de llevar a cabo la notificación de la carta de reconocimiento, trámite previo necesario para realizar el pago.

Refiere que en virtud de los principios de sostenibilidad fiscal y anualidad es factible plantear estrategias y plazos para el pago de las indemnizaciones, teniendo en cuenta la cantidad de personas en situación de desplazamiento pendientes de ello, sin que pueda considerarse la vulneración de los derechos fundamentales de aquellas.

En cuanto a la entrega de la ayuda humanitaria, refirió que una vez realizado el procedimiento de identificación de carencias al hogar del accionante, mediante Resolución No. 0600120192535479 de 2019, notificada mediante aviso, se ordenó el reconocimiento y entrega de tres giros a favor del hogar, por valor de \$ 410.000, cada uno. Correspondiente a los componentes de alimentación y de alojamiento temporal, señalando que el primero cobro se realizó el 12 de noviembre de 2019 y el segundo, el 29 de abril de 2020, este último pago, conforme se informó en el oficio adjunto al escrito de tutela, giro que tiene vigencia de 4 meses.

Señala que se presenta una carencia actual de objeto, respecto del derecho de petición, considerando que se notificó el oficio No. 202072011212071 del 26 de mayo de 2020 a la dirección aportada, respondiendo de fondo lo solicitado en el derecho de petición.

Manifestó que para acceder a la ayuda humanitaria debe llevarse a cabo procedimiento de valoración de carencias y determinar si se requiere de las ayudas para alimentación y alojamiento, o contrario a ello, se encuentran en capacidad económica para solventar estas necesidades.

2.- Requisitos de Procedibilidad

El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia, señalan que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, de manera que sólo procede como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o (ii) cuando, existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto.

Además, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en el goce de un derecho fundamental. En el evento de ser procedente como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer la acción pertinente en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

2.1. Legitimación por activa: La Constitución establece quiénes son los legitimados para interponer la acción de tutela. Dice al respecto el artículo 86: *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”*. En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reguló las distintas hipótesis de legitimación en la causa por activa, de la siguiente forma:

Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará 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 tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

En el presente caso, el titular de los derechos cuya protección se invoca es quien instauró la acción de tutela, por lo que existe legitimación en la causa por activa para la presentación de la acción de tutela que se revisa.

2.2. Legitimación por pasiva: De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución, así como en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública. En el caso bajo estudio, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, toda

vez que la entidad demandada, quien presuntamente ha vulnerado los derechos alegados por el accionante es la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, autoridad pública que desempeña sus funciones frente a los derechos de las víctimas.

2.3. Inmediatez: El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse *“en todo momento y lugar”*. Por ello, no es posible establecer un término de caducidad de la acción de tutela, pues ello sería contrario al artículo citado.

Con lo anterior no debe entenderse como una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier momento, ya que ello pondría en riesgo la seguridad jurídica y desnaturalizaría la acción, concebida, según el propio artículo 86, como un mecanismo de *“protección inmediata”* de los derechos alegados.

A partir de una ponderación entre la no caducidad y la naturaleza de la acción, ha entendido la jurisprudencia constitucional que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente.

No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que al juez de tutela le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, lo que constituye un término razonable. Esto implica que la acción de tutela no puede ser rechazada con fundamento en el paso del tiempo, sino que debe el juez estudiar las circunstancias con el fin de analizar la razonabilidad del término para interponerla.

En el caso estudiado, se cuestiona la falta de respuesta de fondo de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS a la petición presentada por el accionante el 3 de abril de 2020. La acción de tutela fue presentada el 22 de mayo de 2020, es decir, un poco más de un mes de ocurrido el hecho que se considera vulnerador de derechos fundamentales y conforme los hechos del caso, este es un lapso razonable para el ejercicio de la acción de tutela, en consecuencia, se cumple con el requisito de inmediatez.

2.4. Subsidiariedad: El artículo 86 constitucional establece que la acción de tutela *“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”*. En consecuencia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de la tutela la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a la tutela como mecanismo transitorio para reparar un perjuicio irremediable.

El requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. La jurisprudencia constitucional ha establecido que una acción judicial es *idónea*, cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es *efectiva*, cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.

La idoneidad y efectividad de los medios de defensa judicial no pueden darse por sentadas ni ser descartadas de manera general sin consideración a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento del juez. En otros términos, no puede afirmarse que determinados recursos son siempre idóneos y efectivos para lograr determinadas pretensiones sin consideración a las circunstancias del caso concreto.

Tratándose específicamente de personas víctimas del conflicto armado interno, la Corte ha reiterado, que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser analizado de manera flexible, atendiendo a su situación de sujetos de especial protección constitucional. Según lo ha precisado la Corte, *“lo anterior no implica que las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos”*, sino que *“en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional”*.

En consideración a la vulnerabilidad de la población víctima de la violencia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Lo anterior, por cuanto: (i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) debido a su condición de sujetos de especial protección, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa.

En consecuencia, teniendo en cuenta el análisis flexible del requisito de subsidiariedad que debe hacerse en estos casos, se considera que en el presente caso dicho requisito se encuentra cumplido.

3. CONSIDERACIONES.

3.1.- Problema jurídico principal.

Le corresponde a este Despacho determinar si efectivamente se vulnera el derecho fundamental de petición invocado por el señor GERARDO LASSO DELGADO, por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por el hecho de no brindar respuesta de fondo, clara y congruente a la petición por él elevada el 3 de abril de 2020.

3.2.- Tesis.

El Despacho tutelar el derecho fundamental de petición del señor GERARDO LASSO DELGADO, teniendo en cuenta que a pesar de la respuesta dada por la entidad accionada, no resuelve de fondo la petición del accionante, considerando que no se establece la fecha cierta de pago de la indemnización administrativa.

Se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la entrega de la ayuda humanitaria señalada en el oficio aportado por el accionante, teniendo en cuenta que fue cobrado giro el 29 de abril de 2020; sin embargo, se aclarará que se encuentra pendiente la tercera entrega de la ayuda humanitaria, conforme lo señalado en la Resolución 0600120192535479 de 2019.

Para desarrollar la tesis planteada se abordará el estudio de los siguientes temas:(i) Lo probado en la acción de tutela, (ii) Derecho de Petición; (iii) Las víctimas del conflicto armado interno según la Ley 1448 de 2011 y el derecho a la reparación; (iv) La reparación integral y la indemnización administrativa de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, (v) Ayuda Humanitaria y (vi) el caso concreto.

3.3.- Razones de la decisión

PRIMERA.- Lo probado en la acción de tutela

✚ Se aporta como anexo del escrito de tutela respuesta a derecho de petición emitido por el Director Técnico de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la cual se indicó:

- Respecto de la ayuda humanitaria *“encontramos que Usted y su hogar ya fueron sujetos del “procedimiento de identificación de carencias”, prevista en el Decreto 1084 de 2015, el cual arrojó que la atención aprobada se encuentra disponible para cobro dentro de los 60 días contados a partir del día 13/abril/2020 en la sucursal SUPERGIROS – CUALQUIER PUNTO SUPERGIROS UBICADO EN SU CIUDAD en el municipio de Popayán – departamento del Cauca, a nombre de GERARDO LASSO DELGADO, quien es el designado para pago”*.

- En cuanto a la indemnización administrativa se afirma, que en los próximos días se pondrán en contacto para poner a disposición los recursos. Sin embargo, afirma el accionante, que mediante llamada telefónica a la ciudad de Bogotá le informaron que para la entrega de la ayuda humanitaria, requiere de un documento para dicho giro.
- ✚ Se allegó con el escrito de la acción de tutela, copia de la historia clínica del señor Gerardo Lasso Delgado, en la cual se indican los siguientes diagnósticos “HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA)” y “OTRAS ARRITMIAS CARDIACAS ESPECIFICADAS”
- ✚ Mediante Oficio con radicación N° 202072011212071 de 26 de mayo de 2020, el Director Técnico de Reparaciones de la UARIV informó al señor Gerardo Lasso Delgado:

"Luego de realizada la valoración se reconoció como víctima (s) directa (s) a quien (es) en su momento acreditaron su calidad de víctima, por lo cual la Unidad para las Víctimas realizará el giro de la indemnización por vía administrativa, aplicando la normatividad vigente para el momento en que se presentó la solicitud o la norma más favorable.

La notificación y entrega de la carta de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa es realizada de manera personal a cada destinatario del giro por la Dirección Territorial, por lo anterior en los próximos días esta entidad le informará y le notificará de la carta de reconocimiento de indemnización administrativa, por lo cual es importante que usted tenga en cuenta que, de acuerdo a la emergencia sanitaria en la cual se encuentra actualmente el país a causa del COVID-19 el ente territorial estará comunicando con usted a los números de contacto, en donde se le informará el trámite que se adelantará para la entrega de la carta de reconocimiento.

Conforme a lo anterior, le indicamos que la Unidad para las Víctimas en los próximos días realizará el giro de la indemnización por vía administrativa a su nombre en la sucursal del Banco Agrario en Cauca – Popayán dinero que estará disponible para su cobro por 90 días calendario.

Teniendo en cuenta que la Entidad Bancaria aún no ha confirmado el cobro efectivo del mencionado giro le informamos que en caso de haberlo reclamado Usted deberá hacer caso omiso a la presente comunicación.

Si usted no cobra en el plazo mencionado, por favor diríjase a Dirección Territorial más cercano a su domicilio. (...)"

- ✚ Mediante Resolución No. 0600120192535479 de 2019, el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la Entidad, resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago de Atención Humanitaria de Emergencia al (la) señor(a) GERARDO LASSO DELGADO, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 4.733.694, en nombre del hogar, pago que será efectuado de acuerdo a lo indicado en parte motiva de la presente resolución."

Y en su parte considerativa, entre otros aspectos señaló:

"(...) Que de acuerdo con lo anterior, para el periodo correspondiente a un año se reconoce la entrega de tres giros a favor del hogar, por un valor de CUATROCIENTOS DIEZ MIL PESOS M/CTE (\$410.000), cada uno. El término de un año empezará a contar a partir de la colocación del primer giro, el cual fue puesto a su disposición durante el mes de Octubre de 2019. Resulta importante acudir a su responsabilidad frente al cobro oportuno del giro puesto en su favor, toda vez que dicho giro tendrá una vigencia en el Banco Agrario de 30 días calendario.

Se debe tener en cuenta que la colocación del primer giro tiene una vigencia de cuatro (4) meses y solo con posterioridad a este término y según la disponibilidad presupuestal se colocara el segundo y tercer giro. Que el monto y la cantidad de giros a entregar corresponden al resultado de la identificación de carencias para los componentes de alojamiento temporal y alimentación y del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del desplazamiento forzado.

Que la disponibilidad para cobro de los montos señalados, al igual que el operador bancario en el cual se realizará la colocación de los giros le será informado a través de cualquiera de los diferentes canales de atención de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Es menester de la Entidad dejar sentado que el otorgamiento de la atención humanitaria se realiza con ocasión a una solicitud elevada por la misma víctima, que posterior a un proceso de identificación de carencias con el cual se pretende identificar el estado de vulnerabilidad y

carencias en los componentes de las subsistencias mínima derivadas del desplazamiento forzado, se decide sobre la entrega o no de la atención humanitaria Artículos 62, 64 Y 65 de la Ley 1448 de 2011. (...)"

- ✚ Mediante oficio con Radicación N° 202072010518741 de 20 de mayo de 2020, el Director Técnico de Reparaciones, señaló

"En respuesta a su solicitud radicada el 25/04/2020, La Unidad para las Víctimas le informa que, en cumplimiento a las normas establecidas en la Ley de Víctimas y sus Decretos reglamentarios, luego de verificar el Registro Único de Víctimas -RUV-, se pudo establecer que por la víctima GERARDO LASSO DELGADO se presentó solicitud de indemnización por vía administrativa en el marco de la Ley 387 de 1997 la cual fue radicada con el No. 1281320-5871956

Luego de realizada la valoración se reconoció como víctima(s) indirecta(s) a quien(es) en su momento acreditaron su calidad de destinatario(s) de la víctima, por lo cual nos permitimos informar que la Unidad para las Víctimas ha realizado los procedimientos administrativos para otorgar el correspondiente giro de la indemnización por vía administrativa, aplicando la normatividad vigente para el momento en que se presentó la solicitud o la norma más favorable.

La notificación y entrega de la carta de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa es realizada de manera personal a cada destinatario del giro por la Dirección Territorial CAUCA a lo anterior, le indicamos que la dirección territorial en los próximos días lo estará contactando para notificarle la carta de indemnización.

Por otra parte, para la Entidad es importante tener actualizados sus datos de contacto, así como la información que reposa en el Registro Único de Víctimas - RUV, por esto le invitamos a informar cualquier modificación a través de nuestros canales de atención."

- ✚ Mediante comunicación telefónica sostenida el 1° de junio de 2010, con la parte accionante, se informó que se recibió en el mes de abril de 2020 giro por concepto de ayuda humanitaria, a través de la empresa Súper Giros; sin embargo, señaló que no se ha notificado el monto y la fecha en que será puesto a disposición giro por concepto de indemnización administrativa.
- ✚ De acuerdo a las anteriores pruebas la fecha no se ha informado al accionante la fecha cierta y el monto reconocido por concepto de indemnización administrativa, por el delito de desplazamiento.

SEGUNDA.- Derecho de petición

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener una pronta resolución.

Las peticiones pueden ser interpuestas ante algunos particulares y las autoridades públicas, puesto que a través de éstas se pone a la administración en funcionamiento, se accede a información o documentos, se elevan consultas y se exige el cumplimiento de distintos deberes.

Dentro de las garantías básicas del derecho de petición encontramos (i) la pronta resolución del mismo, es decir que, la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello y, (ii) la contestación debe ser clara y de fondo respecto de lo pedido; esto quiere decir que, debe pronunciarse materialmente respecto de todos los hechos puestos a consideración.

La Corte Constitucional ha definido a través de su reiterada jurisprudencia en la materia, que el núcleo esencial de este derecho fundamental se encuentra constituido por la posibilidad de presentar la petición, la resolución integral de la solicitud sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva y que la respuesta sea notificada dentro del término legalmente oportuno:

"... una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las

pretensiones del peticionario¹, es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea²; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta³.”

En otras palabras, la garantía del derecho de petición implica que exista una contestación que se pronuncie de manera integral acerca de lo pedido, sin que implique que la respuesta acceda a lo solicitado, puesto que la misma puede ser negativa siempre que no sea evasiva o abstracta. De igual manera, la respuesta debe ser oportuna, esto quiere decir que, además de ser expedida dentro del término establecido, debe ser puesta en conocimiento del peticionario, para que éste, si así lo considera oportuno, interponga los recursos administrativos que en cada caso procedan y, según el asunto, acceda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

TERCERA.- Las víctimas del conflicto armado interno según la Ley 1448 de 2011 y el derecho a la reparación.

La Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico general para alcanzar la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa.

Tal normatividad define las víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas restaurativas allí establecidas. En el artículo 3 de la citada norma se reconoce como víctimas, para efectos de aplicación de dicho estatuto legal, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La Ley considera como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como 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.

Las víctimas tienen derecho a la reparación del daño que les ha sido infligido. Ese derecho está conformado por distintos componentes: restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Así lo reconocen los artículos 25 y 69 de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011, artículo 132, dispuso respecto al derecho de reparación, que el Gobierno Nacional debía reglamentar un programa administrativo de indemnizaciones, y establecer “*el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas*”. Ese mandato fue desarrollado mediante el Decreto 4800 de 2011, el cual señaló que la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS es la encargada de administrar los recursos destinados a la indemnización por vía administrativa. Este mismo Decreto señaló que a esa entidad le corresponde determinar el monto correspondiente por concepto de indemnización administrativa, de acuerdo a ciertos criterios allí establecidos.

El Decreto 4800 de 2011 se ocupa igualmente de especificar el procedimiento a seguirse para su pago. Al respecto, señala que las personas inscritas en el RUV podrán solicitarle a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS la entrega de indemnización administrativa a través del formulario del que disponga la entidad, “*sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la UARIV lo considera pertinente*”.

¹ Sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003.

² Sentencia T-220 de 1994.

³ Ver Sentencias T-669 de 2003, T-259 de 2004 y C-951 de 2014.

Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activa el denominado Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, regulado también en ese Decreto. Le corresponde a la UARIV realizar el pago de las indemnizaciones administrativas, lo cual hará en pagos parciales o en un solo pago total *“atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización”*. Este se realizará sin que sea necesario ajustarse al orden de realización de la solicitud de entrega, sino *“a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz”*.

CUARTA.- La indemnización administrativa regulada en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

Conforme lo consagra la Carta Política, y el desarrollo hecho por la Corte Constitucional⁴, los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional.

Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir.

Así, la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios.

Dentro de las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desaparición forzada, el artículo 25 del precitado cuerpo normativo, estableció que la reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, las cuales se implementarán de acuerdo con la vulneración de sus derechos y las características del hecho victimizante.

Con el fin de reglamentar la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011, a través del cual derogó el Decreto 1290 de 2008 y se estableció el marco jurídico para la reparación integral a las víctimas, mecanismos dentro de los cuales fue prevista la indemnización por vía administrativa.

Sobre dicho mecanismo de reparación, el citado decreto (i) otorgó la responsabilidad del programa a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (ii) instituyó como criterios orientadores la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial, (iii) creó los montos a entregar a las víctimas dependiendo del hecho que causó la vulneración y (iv) estableció el procedimiento que deberían seguir las víctimas para solicitar el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa.

Ahora bien, tratándose de reparación administrativa, es necesario precisar que el juez constitucional no actúa como ordenador de gasto, ni tiene el control de la base de datos, ni conoce el universo de millones de víctimas para fijar a priori cuál deba ser el plazo límite para desembolsar la eventual indemnización, pues por regla general le corresponde velar porque se decida oportunamente y porque la asignación de turnos o plazos responda a criterios objetivos y verificables, de suerte que la sentencia debe recorrer con prudente criterio el marco teórico y evaluar particularidades del caso para no distorsionar un modelo institucional con nuevas inequidades fruto de la voluntad judicial, de ahí que deba limitarse a ordenar que se decida de fondo como se indica en precedencia, a menos que concurren probadas circunstancias

⁴ Sentencia T-083/17

excepcionales que demuestren una necesidad individual que requiera solución inmediata inexcusable para el caso específico, esto es, que disponer del recurso monetario sea inaplazable para que la víctima pueda superar un estado de extrema vulnerabilidad, lo que no surge de presunciones legales por simple silencio de la Administración sino de los hechos demostrados.

QUINTA.- La ayuda humanitaria como garantía mínima para la subsistencia de la población desplazada.

La ayuda humanitaria que ofrece el Estado a la población desplazada por la violencia, “*constituye un derecho fundamental, al proteger el mínimo vital y la dignidad humana de las personas en situación de desplazamiento*”⁵. Teniendo en cuenta su finalidad protectora de los derechos fundamentales de las personas en dicha situación, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Estado se encuentra obligado a realizar la entrega de la ayuda de manera oportuna, pronta, sin dilaciones, y en forma íntegra y efectiva.⁶

Asimismo, para el proceso de autorización y entrega de la ayuda, la entidad responsable debe seguir criterios de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la articulación de la oferta institucional⁷. Lo anterior, en el entendido que la ayuda humanitaria fue creada con el objetivo de mitigar los daños causados a aquellas personas que se vieron obligadas a abandonar sus viviendas y trabajo por una causa ajena a ellos, como es la violencia. Por esta razón, los destinatarios de la ayuda humanitaria deben ser personas que efectivamente ostenten la calidad de desplazados, pues estas ayudas únicamente son ofrecidas en ocasión al desplazamiento.

Ahora bien, no todas las víctimas del desplazamiento por la violencia se encuentran en las mismas condiciones; pues el desplazamiento forzado es un fenómeno que ataca diariamente nuestro país. Mientras existen víctimas del desplazamiento forzado, cuya situación de emergencia pudo haber sido superada, pues han tenido el tiempo suficiente para restablecer su condición socioeconómica, también hay víctimas de actos recientes que aún no cuentan con posibilidades de auto sostenimiento.

De acuerdo a dicha distinción, son tres los tipos de ayuda humanitaria ofrecida por el Estado a esta parte de la población, y que se encuentran señalados en la Ley 1448 de 2011, a saber:

- (i) *Ayuda humanitaria inmediata*: se entrega mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas y cubre los siguientes componentes: “*alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio*”. Corresponde entregarla a la entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento forzado (artículo 108).
- (ii) *Ayuda humanitaria de emergencia*: se entrega a la población incluida en el RUV, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración. Su entrega corresponde a la UARIV y cubre los mismos componentes de la ayuda humanitaria inmediata (artículo 109).
- (iii) *Ayuda humanitaria de transición*: se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal (artículo 112).

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2014, el cual redefinió el modelo de identificación de carencias frente a las solicitudes de entrega de atención humanitaria con base en datos concretos, y no exclusivamente, como lo hacía el Decreto 4800

⁵ Sentencia T-117ª de 2013.

⁶ Sentencia T-840 de 2009.

⁷ Decreto 4800 de 2011, artículo 107

de 2011, inciso segundo del art. 112, en función de presunciones asociadas al tiempo transcurrido en el desplazamiento la solicitud de atención humanitaria.

Puede observarse así que el Decreto 2569 de 2014 supuso modificaciones importantes en cuanto a los criterios para otorgar la ayuda humanitaria de emergencia y de transición. Así, a diferencia de lo previsto en el Decreto 4800 de 2011, lo determinante para el reconocimiento de estas dos etapas no es únicamente el tiempo que ha transcurrido desde la ocurrencia del desplazamiento forzado. En cambio, según la norma actualmente vigente, aun cuando todavía se toma en cuenta el tiempo transcurrido desde el desplazamiento forzado, el criterio decisivo para distinguir estas dos etapas de ayuda humanitaria es el grado de carencia que presenta la población víctima de desplazamiento forzado.

Además, el mentado Decreto 2569 señaló las herramientas que se utilizan para la medición de carencias de la población víctima de desplazamiento forzado, como son el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV) y el PAARI. Esta última herramienta había sido creada por el Decreto 1377 de 2014 y se compone de dos momentos: uno de asistencia y uno de reparación. El momento de asistencia se hace a solicitud de las víctimas o por focalizaciones realizadas por la UARIV y tiene como finalidad contribuir al acceso efectivo a la oferta institucional en cada una de las medidas de asistencia. Por su parte, el momento de reparación busca orientar a las víctimas sobre el acceso a medidas de reparación integral y se realiza, por una sola vez, a los hogares focalizados por la UARIV. En este momento también se diligencia el acta de voluntariedad para el retorno o reubicación.

SEXTA.- Caso en concreto.

En el presente caso, el señor GERARDO LASSO DELGADO, ostenta la calidad de víctima por la desplazamiento forzado del municipio de Argelia, y por tal motivo se encuentra en el Registro Único de Víctimas RUV. Solicitó en la presente acción de tutela, la ayuda humanitaria, así como el pago de la indemnización administrativa.

AYUDA HUMANITARIA

Manifestó el accionante que no ha sido incluido en los programas que regula la Unidad para la Atención a las Víctimas, a las personas víctimas de desplazamiento forzado, como el caso de la ayuda humanitaria.

Se acreditó que mediante Resolución N° 0600120192535479 de 2019, el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la Entidad, reconoció ayuda humanitaria al señor Gerardo Lasso Delgado, para ser entregada en 3 giros, por valor de \$410.000 cada uno, y su entrega se realizaría cada 4 meses, siendo recibida la primera en el mes de noviembre de 2019 y la segunda el 29 de abril de 2020, encontrándose pendiente la entrega de la última ayuda.

Se informó igualmente, a través de oficio allegado por la parte accionante con la acción de tutela, que se encontraba pendiente para reclamar ayuda en el mes de abril de 2020, y de acuerdo a comunicación sostenida con la parte accionante afirmó que el 29 de abril de 2020 efectivamente la recibió.

Como lo ha manifestado la H. Corte constitucional en su jurisprudencia, la acción de tutela está establecida como una herramienta preferente y sumaria dirigida a la protección de derechos fundamentales que sean violentados o amenazados de una manera actual e inminente, habiéndose reiterado que existen eventos en los que el amparo pedido se torna innecesario debido a que la amenaza, la omisión o el hecho generador de la acción desaparece en el transcurso de ésta y ya no procede ordenar que se realice lo que ha sido efectuado.

Respecto al hecho superado, en sentencia T-486 de mayo 15 de 2008, Magistrado Ponente Nelson Pinilla Pinilla, la Corte Constitucional señaló:

"Lo importante, entonces, para que se establezca la existencia de un hecho superado es que emerja un acto o suceso que conlleve el cese de la vulneración a los derechos fundamentales del actor; quiere significar lo anterior, que cualquier otra pretensión propuesta por el

demandante, que tuviera que ver directamente con la zanjada conculcación de sus derechos fundamentales, no puede ya resolverse por la vía constitucional.

En un principio, la Corte consideró que en aquellos procesos de tutela en los que se presentaba un hecho superado, dado que la situación u omisión acusada de vulnerar o amenazar un derecho fundamental había desaparecido, se debía declarar la improcedencia de tutela, puesto que la orden que podría impartir el juez de tutela caería en el vacío. En otras ocasiones, estimó pertinente confirmar los fallos de tutela, con base en el mismo argumento acerca de la carencia actual de objeto, o simplemente se abstuvo de pronunciarse de fondo.

En la actualidad se acepta que en aquellos casos en los que se observe carencia de objeto de la acción de tutela y sea evidente que la tutela debía haber sido decidida en un sentido diferente, debe definir si confirma o revoca, con la anotación de que no se pronunciará de fondo y no impartirá órdenes para indicar un remedio judicial sobre el.”

En este orden de ideas, el Juzgado declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la entrega de la ayuda humanitaria, considerando que se acreditó la entrega efectiva de la misma, la cual fue cobrada a través de la empresa Súper Giros, el 29 de abril de 2020.

Sin embargo, se conminará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que disponga los recursos de la tercera ayuda humanitaria, en los términos de la Resolución N° 0600120192535479 de 2019.

INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Argumentó el señor Gerardo Lasso en su escrito de tutela que si bien, se expidió oficio en el cual se hace mención a la indemnización administrativa, lo cierto es que no se estableció de manera clara el monto y la fecha de disposición de dicha indemnización, por lo cual, consideró no se ha resuelto de fondo su petición.

Por su parte, la UARIV informó que ya le fue reconocida la indemnización administrativa, sin embargo, se requiere realizar la notificación personal de la carta de reconocimiento, lo cual se realizará a través de la territorial Cauca, en Popayán, lugar de residencia del actor; asimismo, señaló que en los próximos días se realizaría el giro por este concepto, a través del Banco Agrario de Colombia Sucursal Popayán.

Para acreditar ello, se allegaron diferentes oficios, sin embargo, en comunicación sostenida con el accionante, se señaló que en el transcurso de este mes, no le ha llegado información al respecto, diferente al oficio aportado con el escrito de la acción de tutela, razón por la cual, se considera, dichos oficios no han sido puestos en conocimiento de la parte accionante.

Es claro entonces, que a la fecha no ha sido resuelta de fondo la petición presentada por el señor Gerardo Lasso Delgado, considerando que pese a que fue reconocida su condición de víctima, y se argumentó por parte del UARIV que se reconoció la indemnización administrativa, no se señaló, ni el monto y la fecha en la cual se iba a realizar el pago de la misma, y no se ha notificado el acto administrativo de reconocimiento de dicha indemnización.

En consecuencia se ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, que resuelva de fondo la petición presentada por el señor GERARDO LASSO DELGADO, y le informe la fecha cierta y el monto que le fue reconocida la indemnización administrativa.

3.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la entrega de la ayuda humanitaria, conforme lo expuesto.

EXPEDIENTE: 19001 33 33 008 2020 00055 00
ACCIONANTE: GERARDO LASSO DELGADO
DEMANDADO: UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
ACCIÓN: TUTELA

SEGUNDO.- Tutelar el derecho fundamental de PETICIÓN del señor GERARDO LASSO DELGADO, según lo expuesto en esta providencia.

TERCERO.- Ordenar a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo la petición remitida por el señor GERARDO LASSO DELGADO, y en este sentido le informe la fecha y el monto que le fue reconocido por concepto de indemnización administrativa, y el canal por el cual se realizará la consignación de dicha indemnización.

CUARTO.- CONMINAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS para que disponga los recursos de la tercera ayuda humanitaria, en los términos de la Resolución N° 0600120192535479 de 2019.

QUINTO.- ADVERTIR a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS que deberá abstenerse de volver a incurrir en la conducta que originó la acción de tutela y que de proceder en forma contraria, podrá incurrir en las sanciones conforme a lo previsto por el art. 24 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- La UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, dará inmediato aviso a este Despacho sobre el cumplimiento de esta decisión.

SÉPTIMO.- NOTIFICAR esta providencia personalmente, por telegrama o por cualquier otro medio eficaz, a las partes, en los términos del Art. 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

OCTAVO.- REMITIR el presente fallo a la Honorable Corte Constitucional para lo de su posible revisión, si no fuere impugnado.

NOVENO.- ARCHIVAR este expediente una vez llegue de la eventual revisión de la Honorable Corte Constitucional.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

La Jueza,


ZULDERY RIVERA ANGULO