



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué-Tolima, treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA  
Accionante: JOSÉ CARDEL PULIDO  
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS  
Expediente 73001-33-33-003-2021-00159-00.

### ASUNTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor José Cardel Pulido, contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

### I. ANTECEDENTES

#### 1. DEMANDA

##### 1.1. Elementos y pretensión

a. *Derechos invocados:* petición, vida, seguridad social y mínimo vital.

b. *Pretensiones:*

- La parte accionante solicita que se protejan sus derechos fundamentales, y se ordene a la entidad accionada, la entrega real e inmediata de las prórrogas de ayuda humanitaria, proyecto generación de ingresos, proyecto productivo, subsidio de vivienda y la indemnización por desplazamiento forzado, que aún no ha recibido.

##### 1.2. Fundamentos de la pretensión

- El accionante es desplazado por la violencia junto con su núcleo familiar, los cuales se encuentran registrados ante la UARIV.
- El 15 de julio de 2021 remitió derecho de petición ante el director de la UARIV, donde solicita la protección de sus derechos como víctima del conflicto armado, tales como ayuda humanitaria, y prórrogas permanentes como lo ordena el artículo 47 y 3 de la Ley 1448. También solicitó el pago de la indemnización por el desplazamiento forzado, el proyecto productivo y el subsidio de vivienda.
- El derecho de petición fue contestado el 10 de agosto de 2021, pero a nombre de la señora María Agustina Contreras Hernández, donde le informan que se le reconocieron unas ayudas humanitarias, sin embargo, el número de teléfono y el correo electrónico mencionados son los del accionante.
- Por lo anterior, sin bien su derecho de petición fue enviado a su correo y a su nombre, el fondo resuelve la solicitud de la señora María Agustina Contreras, razón por la cual dicha actuación vulnera a su núcleo familiar.

## 2. ACTUACIÓN JUDICIAL

La acción fue recibida por reparto en este Juzgado el 17 de agosto de 2021, se dispuso la admisión de la tutela en la misma fecha, requiriéndose a la entidad accionada para que en el término improrrogable de dos (2) días informara sobre los motivos que generaron la actuación.

## 3. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.**

La entidad accionada, a través del representante judicial emitió el informe respectivo, indicando que a través de radicado salida No. 202172023357041 del 18 de agosto de 2021.

Respecto de la solicitud de ayuda humanitaria e indemnización administrativa solicita a la parte actora que se comuniquen inmediatamente con la Unidad en la línea 01800091119 y desde Bogotá 4261111, o canal [www.unidadvictimas.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/44486 de 7:00](http://www.unidadvictimas.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/44486_de_7:00) a.m. a 9:00 p.m. y sábados 7:00 a.m. a 5:00 p.m. con la finalidad de formalizar y determinar el proceso de identificación de carencias, el estado en que se encuentra y que formalice la solicitud de indemnización administrativa.

En lo referente a la oferta general de servicios y beneficios a los que puede acceder en su condición de víctima informa que es necesario recolectar información real que el hogar del señor José Cardel en aras de contestar los argumentos expuestos por el accionante.

Por todo lo anterior, solicita que se niegue la pretensión invocada, en razón a que la entidad ha realizado las gestiones para cumplir los mandatos legales, constitucionales, evitando la vulneración en riesgo de sus derechos fundamentales.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

El Juzgado es competente para decidir el presente asunto de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

En el presente caso, de acuerdo con lo pretendido por el accionante, se deben resolver los siguientes problemas jurídicos:

Consiste en determinar si la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas** ha vulnerado el derecho fundamental de petición del señor José Cardel Pulido, respecto a su solicitud de ayuda humanitaria, indemnización administrativa, vivienda y proyecto productivo, bajo radicado No. 202113016013872.

De otra parte, corresponde verificar si es posible por esta vía y a partir de la actuación desplegada por el actor, ordenar el reconocimiento y pago de las ayudas humanitarias, proyecto generación de ingresos, proyecto productivo, subsidio de vivienda y la indemnización por desplazamiento forzado que pretende.

### 3. LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela, instituida en nuestra Constitución Política en su artículo 86, tiene como finalidad facilitar a las personas un mecanismo ágil, breve y sumario a fin de hacer respetar los derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en determinados casos, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que ello implique una instancia adicional a los procedimientos establecidos en las normas procesales pertinentes, figura regulada mediante los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1069 y 1834 de 2015.

Dicha acción es un medio procesal específico que se contrae a la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, encaminadas a garantizar su protección.

Señalase que su consagración constitucional se dirige a establecer un procedimiento, o eventualmente, un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos, de garantía inmediata de protección de los derechos considerados como fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un particular en los términos señalados por la ley.

### 4. REFERENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

Frente a los derechos considerados como vulnerados por la accionante, el Despacho considera pertinente hacer las siguientes precisiones:

#### 4.1. Derecho fundamental de petición

El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política como un derecho fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85<sup>1</sup>.

De otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta<sup>2</sup>.

Por ende, el destinatario de la petición debe: **a-** Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. **b-** Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas y **c-** Comunicar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

---

<sup>1</sup> El artículo 85 de la Constitución Política determina: “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40”.

<sup>2</sup> Sentencias T – 944 de 199 y T – 259 de 2004.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la Corte Constitucional:

*“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 peticionario<sup>3</sup>; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea<sup>4</sup> (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); 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 propuesta<sup>5</sup>”<sup>6</sup>.*

Corolario de lo enunciado, dicha Corporación ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001 señaló:

*“...a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.”*

*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.”*

*“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”*

*“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.”*

(...)

*“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.”*

*“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”<sup>4</sup>*

*“En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:*

*“j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;<sup>5</sup>*

*“k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.<sup>6</sup>...”* Negritas y subrayas por fuera del texto.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en múltiples ocasiones, para decir que el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta, congruente y

<sup>3</sup> Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

<sup>4</sup> Sentencia T-220/94.

<sup>5</sup> Sentencia T-669/03.

<sup>6</sup> Sentencia T – 259 de 2004.

oportuna de lo solicitado, porque carecería de sentido dirigirse a las autoridades si éstas no deciden o, habiendo adoptado la determinación correspondiente, se abstienen de comunicarla al interesado; dicha respuesta ha dicho la Corte, no implica aceptación de lo solicitado.

Sobre esto último, ha destacado en sus decisiones que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado, por lo que se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello<sup>7</sup>. Precisamente la Corte Constitucional distingue y diferencia el derecho de petición del “*el derecho a lo pedido*”<sup>8</sup>, que se emplea con el fin de destacar que “*el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.*”<sup>9</sup>

Por regla general, el término que tiene la administración para resolver las peticiones, es el de quince (15) días previsto en inciso 1º del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó lo regulado en la Ley 1437 de 2011, “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”<sup>10</sup>, y cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en dicho plazo, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Además, se debe indicar que, si la autoridad ante quien se dirige la petición no es la competente para resolverla, deberá informarlo al peticionario dentro de los 5 días siguientes y remitir la petición al competente, como lo advierte el artículo 21 de la Ley 1755.

Por último, se destaca que en virtud de lo establecido en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” se amplió el término de 15 (quince) a 30 (treinta) días, para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria.

## 4.2. Población Desplazada por la Violencia

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada.

---

<sup>7</sup> Sentencia T-044 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>8</sup> Sentencias T-242 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-867 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; y T-058 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

<sup>9</sup> Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>10</sup> El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comenzó a regir el dos (2) de julio del año 2012 y señala en su artículo 14: “ARTICULO 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. (...)”.

Si bien, dada la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas, sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado, dichos medios resultan insuficientes para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más marginados de la población, pues debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la Coordinadora del Sistema, ya que ello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones especiales de los desplazados<sup>11</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la inscripción en el Registro Único de Víctimas y la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o su respectiva prórroga, hacen parte del catálogo de los derechos fundamentales mínimos de la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es la entidad encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y tiene entre sus funciones el manejo del Registro Único de Víctimas (*como por ejemplo la Población Desplazada por la Violencia*), el cual constituye una herramienta técnica que busca identificar a la población afectada con el objeto de actualizar la información de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a este grupo poblacional.

Al respecto de la inscripción en el Registro Único de Víctimas - RUV, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-025 del 2004, sostuvo:

*“... cuando una persona se encuentre bajo las circunstancias de desplazamiento forzado, tiene derecho a quedar registrada como tal, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar. Adicionalmente, el registro de la población desplazada se encuentra incluido en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno que según la Corte hace parte del bloque de constitucionalidad y es un elemento fundamental para la interpretación y la definición del alcance de los derechos fundamentales de los desplazados.”*

Pero, además de la inscripción de la población desplazada en el Registro Único de Víctimas, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene a su cargo la promoción y coordinación de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia para esta población, la cual tiene como fin constitucional, brindarle a la población desplazada asistencia, socorro y apoyo para que logre compensar las necesidades básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública, ayuda que constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que, el fin constitucional que se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población mencionada<sup>12</sup>.

Según la citada sentencia, el trámite que se ha de dar a las peticiones provenientes de los desplazados es el siguiente:

*“Cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un*

---

<sup>11</sup> Sentencia T-496 de 2007.

<sup>12</sup> Sentencia T-496 de 2007.

*desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados”.*

#### **4.3. Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la ayuda humanitaria y su prórroga**

Debe mencionarse que la política pública en materia de desplazamiento forzado está contenida principalmente en la Ley 387 de 1997<sup>13</sup> y la Ley 1448 de 2011. En la sentencia T-707 de 2014 la corte constitucional, hace un resumen de estas etapas que se complementa con lo establecido en otras disposiciones normativas, tal y como se puede ver a continuación:

*(i) Ayuda humanitaria inmediata: se encuentra contemplada en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 108 del Decreto 4800 de 2011, y es aquella que se otorga a las personas que (i) manifiesten haber sido víctimas del desplazamiento forzado en los casos que resulta agravada la situación de vulnerabilidad que enfrentan; (ii) requieren un albergue temporal y (iii) asistencia alimentaria. La obligación de entrega de este beneficio se encuentra en cabeza del ente territorial de nivel municipal, el cual, sin demora alguna, debe facilitararlo desde el momento que se presenta la declaración del hecho victimizante y hasta que tenga lugar la inclusión en el Registro Único de Víctimas.*

*(ii) Ayuda humanitaria de emergencia: aparece regulada en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 reglamentado por el Decreto Nacional 2569 de 2014, y en los artículos 109 a 111 del Decreto 4800 de 2011. De acuerdo con las normas en cita, su entrega tiene lugar después de que se ha logrado el registro en el RUV, siempre que el desplazamiento haya ocurrido dentro del año previo a la declaración. Para el efecto, es preciso que se haya superado la etapa inicial de urgencia y el desplazado haya ingresado al sistema integral de atención y reparación. Esta asistencia se compone de auxilios en materia de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. Dependiendo del nivel de vulnerabilidad que se determine luego de la caracterización de la situación particular que afronta cada núcleo familiar, variarán los montos y cantidades de la ayuda. Por último, la administración del beneficio en comento se encuentra a cargo de la UARIV.*

*(iii) Ayuda humanitaria de transición: está establecida en el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 y en los artículos 112 a 116 del Decreto 4800 de 2011. En general, es aquella que se entrega a las personas desplazadas incluidas en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, cuando no se hubiere podido restablecer las*

---

<sup>13</sup>“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”

*condiciones de subsistencia, pero cuya valoración no sea de tal gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia. Esta ayuda tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas. Desde esta perspectiva, incluye componentes de alimentación y alojamiento los cuales se encuentran a cargo de la UARIV y del ente territorial<sup>1571</sup>.*

***Prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.*** Con relación al carácter temporal de la ayuda humanitaria de emergencia, solicitada en los expedientes que han sido objeto de acumulación, la Corte en sentencia C-278 de 2007<sup>1581</sup> se pronunció al realizar el control de constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 387 de 1997<sup>1591</sup>, señalando que esta no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable, pues aunque es conveniente tener una referencia temporal, la ayuda debe ser flexible y estar condicionada a que se supere la situación de vulnerabilidad. En igual sentido, esta Corporación<sup>1601</sup> se ha pronunciado en sede de tutela sobre la necesidad de que la entrega de la ayuda humanitaria no se interrumpa sino hasta cuando el afectado se encuentre en condiciones materiales para asumir su propia manutención.

Conforme con lo expuesto, concluye la Corte que no existe un plazo máximo para el otorgamiento de la ayuda humanitaria, y la misma puede prorrogarse y extenderse en el tiempo para aquellas víctimas que: **(i)** se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad o urgencia extraordinaria; **(ii)** no estén en condiciones de asumir por sí mismos su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico; y **(iii)** sean sujetos de protección constitucional reforzada o protección con enfoque diferencial como los niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia. Los requisitos para determinar si es procedente la prórroga de la ayuda humanitaria no dependerán de un tiempo, sino de la evaluación que se efectúe en cada caso, teniendo en cuenta las necesidades y las condiciones personales de los afectados<sup>14</sup>.

#### **4.4. El derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado en la jurisprudencia constitucional.**

Es nutrida y extensa la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado, empezando por la distinción, que siempre se ha esforzado la Corte por resaltar, frente al derecho que los miembros de este mismo grupo poblacional tienen a la ayuda humanitaria<sup>15</sup>; esto, bajo el entendimiento, igualmente importante, de que no todas las personas desplazadas son víctimas del conflicto armado y viceversa.

Es pertinente recordar esta distinción para delimitar, en cada caso, los alcances de protección en sede de tutela, cuando esta se interpone para hacer efectivas estas prestaciones económicas. Así, una cosa es la intervención del juez constitucional para que se prodiguen asistencia mínima, medidas urgentes de subsistencia, estabilización y garantías de retorno, en aras conjurar una situación específica de vulnerabilidad –ayuda humanitaria–, y otra, totalmente distinta, aquella que busca garantizar la reparación de perjuicios, que no es otra cosa que la respuesta a un hecho victimizante, al daño sufrido por un bien jurídico tutelado específico en el marco del conflicto. De allí que, consecuentemente, la acción de tutela para efectos del reconocimiento de la indemnización administrativa, en atención a los fines puntuales que persigue, sea excepcional y para casos límite<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Sentencia T-004/18

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia [T-158/2017](#). Señaló la Corte: “las autoridades que atienden la población desplazada, someten a estas personas a una carga excesiva cuando imponen obligaciones tendientes a cumplir con requerimientos especiales que desconocen la situación en la cual ésta (sic) encuentran”.

<sup>16</sup> Un estudio completo al respecto en: Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la sentencia [T-025/2004](#), Auto No. 206/2017. Esta providencia es importante porque define criterios a los jueces de tutela a

Ocurre, sin embargo, con alguna frecuencia, que en una sola persona convergen, a la vez, las condiciones de desplazado por la violencia y víctima del conflicto; de allí que, bajo las condiciones específicas del actor, la solicitud de indemnización administrativa tenga una finalidad más allá de la meramente resarcitoria. En palabras de la Corte:

*“Es cierto que la indemnización administrativa persigue fines distintos a aquellos que busca la ayuda humanitaria, en tanto su propósito no consiste en satisfacer las necesidades más inmediatas de las personas desplazadas, sino en restablecer su dignidad, **compensando económicamente el daño sufrido**, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida. Por lo tanto, se podría argumentar que no es pertinente, a partir de un **análisis que se sustenta en la vulnerabilidad**, mantener abierto el recurso a la acción de tutela para, a través suyo, acceder a los recursos de la indemnización administrativa. Bajo este argumento, las consecuencias de un análisis de vulnerabilidad sólo serían relevantes en lo que concierne a la entrega de la ayuda humanitaria.*

*No obstante, es imperioso reconocer que existen determinadas personas desplazadas que **enfrentan una situación de vulnerabilidad que difícilmente podrán superar y que inevitablemente se acrecentará con el paso del tiempo**, por distintos factores demográficos como la edad, la situación de discapacidad u otro tipo de factores socioeconómicos que les impiden darse su propio sustento. Para estas personas (...) **resulta razonable darles un trato prioritario en lo concerniente al acceso a la indemnización administrativa**. Esto no sólo contribuye a que cuenten con **fuentes de ingresos adicionales** a la ayuda humanitaria –la cual tiene que seguirse entregando con independencia de ser destinatarios de la indemnización–, **para que así puedan aliviar su situación de vulnerabilidad**; sino que puede traducirse en la última oportunidad para que accedan a las medidas reparatorias que ofrece el Estado, con la finalidad de abordar y resarcir las graves vulneraciones a los derechos humanos que padecieron.*

*Por estas razones, para esta Sala Especial es demasiado restrictivo impedirles a estas personas que acudan a la acción de tutela para requerir la entrega inmediata de la indemnización administrativa, ya que se trata de personas desplazadas en extremo vulnerables, para quienes resulta desproporcionado exigirles que agoten todas las etapas del procedimiento administrativo ordinario (ver supra. Secciones 4, 5 y 7); más aún, si se tiene en cuenta el bloqueo institucional advertido en este pronunciamiento” (Énfasis fuera del texto)<sup>17</sup>.*

Es, precisamente, por lo anterior, que el Decreto 1377 de 2014 reglamentó la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular, en lo relacionado con la medida de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, y allí determinó, como criterios de priorización para la entrega de este tipo de montos: (i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en proceso de retorno o reubicación; (ii) no estar suplidas sus carencias en materia de subsistencia mínima dada la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta por la condición de discapacidad, edad o composición del hogar; y (iii) que pese a que se han superado las carencias en materia de subsistencia mínima no se haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad<sup>18</sup>.

---

la hora de conceder amparos para el pago de ayudas humanitarias e indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado.

<sup>17</sup> **Sentencia T-028/18**

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-142/2017.

#### 4.5. De la carencia actual de objeto por hecho superado

La Honorable Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades ha señalado que la carencia actual de objeto, se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado, lo que torna inane cualquier orden del Juez de tutela en relación, pues no tendría efecto alguno.<sup>19</sup>

Respecto a la figura del hecho superado, advierte la Corte, *tiene ocurrencia cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional*<sup>20</sup>.

A efectos de establecer si se ha configurado o no un hecho superado, en la Sentencia T-045 de 2008<sup>21</sup>, se establecieron los siguientes criterios para determinar si, en un caso concreto, se está o no en presencia de un hecho superado, a saber:

- “1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.*
- 2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.*
- 3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.”*

#### 5. Caso concreto

El accionante interpuso el presente mecanismo de defensa judicial constitucional, por la presunta amenaza y/o vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social en salud en conexidad con el derecho a la vida digna y mínimo vital, ocasionada por la falta de respuesta favorable a una solicitud elevada ante la entidad accionada, es por ello que, pese a no haber sido señalado por el actor de forma expresa como vulnerado el derecho de petición, considera el Despacho que debe estudiar si existe violación de este.

Indica el actor que el 15 de julio de 2021 radicó ante la UARIV, derecho de petición a través del cual solicitó los componentes de ayudas humanitarias, la indemnización por desplazamiento forzado y los proyectos productivos y de generación de ingresos, para él y su núcleo familiar.

Menciona el actor en los hechos de la tutela, que recibió respuesta por parte de la Unidad de Víctimas el día 10 de agosto de año en curso, pero que, revisado el contenido de la contestación, se percató que hace referencia a persona distinta a él o su núcleo familiar, razón por la cual argumenta que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales.

Aunque el actor no aportó la petición, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas si adjuntó copia de la petición elevada el pasado 15 de julio de los

---

<sup>19</sup> Entre muchas otras, se puede consultar la sentencia T-085 de 2018, M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

<sup>20</sup> Sentencia T-678 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, en donde se cita la Sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>21</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

presentes, solicitud radicada bajo el No. 202113016013872.

Por su parte, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas no se refirió a la respuesta emitida el día 10 de agosto, pero sí menciona que dentro del transcurso de la presente acción emitió una respuesta con radicado interno de salida No. 202172023357041 del 18 de agosto de 2021, informando al actor:

**EN RELACIÓN A LA ATENCION HUMANITARIA:**

Dentro del marco del referido procedimiento, se identificó la necesidad de obtener información actualizada en relación con la conformación de su hogar sin que hasta el momento nos haya sido posible establecer dicha comunicación.

Por lo anterior, y con base en el principio de participación conjunta establecido en la Ley 1448 de 2011 junto con sus respectivos decretos reglamentarios, y bajo los parámetros actuales de medición de carencias para entrega de atención humanitaria, es absolutamente necesaria la información que Usted nos pueda proveer y permita establecer la viabilidad o no de entregar los componentes de la atención humanitaria.

Por lo anterior, solicitamos que se comunique de manera inmediata con la Unidad en la Línea Gratuita Nacional 018000-911119 desde cualquier celular y desde Bogotá al 4261111 o Canal Virtual previsto en la página <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/44488>, ambos en horario de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 9:00 p.m. y sábados de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., con la finalidad de que se formalice la nueva solicitud de atención humanitaria.

Por ende, no es procedente brindar fecha cierta, determinada o probable de la atención humanitaria ya que se requiere obtener información actualizada de su hogar.

**EN RELACION A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA:**

Solicitamos que se comunique de manera inmediata con la Unidad en la Línea Gratuita Nacional 018000-911119 desde cualquier celular y desde Bogotá al 4261111 o Canal Virtual previsto en la página <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/44488>, ambos en horario de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 9:00 p.m. y sábados de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., con la finalidad de que se formalice la solicitud de indemnización administrativa.

**Por último respecto a su solicitud de estabilización socioeconómica usted como víctima, puede acceder a la oferta general de servicios y beneficios de manera atenta le informamos lo siguiente:**

Desde la Unidad para las Víctimas se desarrollan acciones de articulación con las entidades nacionales y territoriales que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, así como con otras entidades públicas o privadas, conducentes a facilitar el acceso de las víctimas a los programas y proyectos relacionados con los derechos que les fueron vulnerados por el conflicto armado a fin de avanzar en la garantía de los mismos, en los términos que cubre la Ley 1448 de 2011 en materia de atención, asistencia y reparación integral.

**Emprendimiento/proyectos productivos:**

- Agencia de Desarrollo Rural – ADR: Es la entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural, para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional. En este contexto hace seguimiento a la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado en el marco de las competencias de la Agencia, con acciones como la construcción de distritos de riego para cultivos y el impulso de la producción agropecuaria a través de la asistencia técnica, así como la promoción de nuevas estrategias de asociatividad y comercialización para los campesinos.

Para mayor información puede comunicarse a través de la Línea de Atención PBX: (57) + (1) + 3830444 ext.: 1112 - 1113 - 1114 y la Línea Gratuita Nacional: 018000115121, o puede ingresar a la página <http://www.adr.gov.co>

- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas: El componente de sostenibilidad para la población beneficiaria de la restitución de tierras, orientado hacia el apoyo a los planes de vida productivos, ha sido diseñado para contribuir a la integración social y productiva de las familias restituidas, a recuperar y/o fortalecer la economía familiar, la distribución equitativa de ingresos, la productividad, la seguridad alimentaria y el medio ambiente.

Igualmente se aprecia que la entidad accionada notificó al actor a través de correo electrónico [1380marce@gmail.com](mailto:1380marce@gmail.com) y se aportó acuse de recibido de su correspondiente entrega, correo este que corresponde al suministrado por el actor como canal digital de notificación en el presente trámite constitucional, tal como se observa a continuación:



Conforme a lo anterior, para el despacho se configura el fenómeno de la carencia actual del objeto por hecho superado frente al derecho de petición, como quiera que la accionada procedió a dar la respuesta a lo pedido, remitiendo información sobre el trámite que debe adelantarse para obtener ayuda humanitarias, indemnización administrativa, proyectos productivos y vivienda, oficio que fue debidamente comunicado al accionante, tornándose inane impartir cualquier orden encaminada a la protección del derecho fundamental de petición del actor, que con la propia actuación de la entidad accionada ya se encuentra garantizado.

Ahora bien, debe mencionar el despacho que el accionante con esa acción constitucional no solamente pretende una respuesta a la petición que hizo, sino que la misma sea positiva e incluso que directamente el Juzgado ordene *“LA ENTREGA REAL, EFECTIVA E INMEDIATA DE LAS PRORROGAS DE LA AYUDA HUMANITARIA, EL PROYECTO DE GENERACIÓN DE INGRESOS, EL PROYECTO PRODUCTIVO, EL SUBSIDIO DE VIVIENDA, LA INDEMNIZACIÓN POR DESPLAZAMIENTO FORZADO, SUBSIDIOS DE VIVIENDA COMO LO ORDENA EL ART. 22714 DE LA LEY 1448...”*, siendo preciso advertir que esta instancia no cuenta con elementos que permitan valorar si el actor tiene derecho a los pagos solicitados, pues primero deben cumplirse con los procesos y procedimientos establecidos por la ley y la entidad para determinar sus necesidades y las de su núcleo familiar.

Es por ello y aunque se trata de un sujeto protegido de forma especial por su condición de desplazado, ello no hace viable que se dé la orden directa de reconocimiento de la indemnización, de la entrega de ayudas humanitarias y demás componentes solicitados, toda vez que hacerlo sí podría afectar o vulnerar los derechos de otros ciudadanos también víctimas del conflicto armado interno del país, máxime cuando la entidad llamada a resolver requiere de información suplementaria del actor para resolver su situación, en aras de hacer un estudio de las consecuencias que ha generado el desplazamiento forzado, lo que lleva a declarar improcedente el estudio de la pretensión de pagos, debiendo por tanto acudir a la vía ordinaria administrativa en primera instancia, agotando los trámites señalados por la UARIV.

Es así que este juzgado considera necesario exhortar al accionante para que realice los trámites señalados por la entidad en la respuesta emitida, es decir realizar la comunicación a las líneas de atención telefónica o virtual de la entidad, con el fin de que se dé inicio al proceso de identificación de carencias, con el fin de determinar si tiene derecho a las ayudas humanitarias o sus prorrogas si ya se entregaron las primeras, teniendo en cuentas las condiciones económicas actuales que tenga él y su núcleo familiar. Lo mismo para iniciar el trámite de reconocimiento de la indemnización administrativa, si a ello hubiere lugar.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado dentro de la presente acción de tutela, en lo relativo al derecho de petición, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** improcedente la tutela para emitir orden directa de entrega de ayudas humanitarias, indemnización administrativa y demás pretensiones del actor, sin previamente haberse agotado la actuación administrativa ante la UARIV.

**TERCERO:** Exhortar al señor José Cardel Pulido para que realice la comunicación a las líneas de atención telefónica o virtual de la entidad, con el fin de que se dé inicio al proceso de identificación de carencias, con el fin de determinar si tiene derecho a las ayudas humanitarias o sus prorrogas si ya se entregaron las primeras, teniendo en cuentas las condiciones económicas actuales que tenga él y su núcleo familiar. Así como para iniciar el trámite de reconocimiento de la indemnización administrativa si a ello hubiere lugar.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Una vez notificado el presente fallo y, de no ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL**  
Jueza

**Firmado Por:**

**Diana Carolina Mendez Bernal**  
Juez Circuito  
Oral 3  
Juzgado Administrativo  
Tolima - Ibagué

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**2f9459e21510e027c53a0778852986c8000f9bca79ff3a42330b7fe9ed1206b1**

Documento generado en 31/08/2021 03:03:16 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**