

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

### SENTENCIA No. 47

Santiago de Cali, tres (3) de abril de dos mil diecinueve (2019).

<b>Acción</b>	Tutela
<b>Radicación</b>	76-001-33 33-005-2019-00060-00
<b>Actor</b>	Fabiola Ordoñez Campo
<b>Accionado</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>Juez</b>	Carlos Enrique Palacios Álvarez

El Juzgado Quinto (5º) Administrativo Oral del Circuito de Cali, en sede de jurisdicción constitucional, decide la acción de tutela instaurada por la señora Fabiola Ordoñez Campo, quien actúa en nombre propio, en contra de la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política.

La solicitud de amparo se basó en los siguientes,

#### 1. HECHOS

**1.1.-** Expone la accionante que junto con sus hermanos Luz Edilma, Yolanda, Aura Enna, Yanet, Diana, Jhonny Miguel Ordoñez Campo se se desplazaron desde el municipio del Tambo Cauca a esta ciudad e inclusive, algunos fuera del país.

**1.2.-** Manifiesta que presentaron derecho de petición ante la entidad accionada con el fin le informen cuanto y cuando se les reconocerá y ordenará el pago de la indemnización administrativa por el desplazamiento ocurrido.

**1.3.-** Refiere que mediante oficio de fecha 18/08 de 2016 recibieron una respuesta ambigua y no concreta de las peticiones elevadas, en la cual le señalan que ya fueron sujetos del proceso de identificación de carencias y la decisión adoptada fue debidamente motivada mediante acto administrativo, el cual será notificado a mi poderdante en la debida forma, garantizando el derecho al debido proceso.

1.4.- Advierte que le han vulnerado el debido proceso, ya que han transcurridos dos años, y según el documento, ya existe un acto administrativo, el cual no se ha notificado en la debida forma, dejando dudas al respecto sobre la realización del mismo.

## 2. DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS

Estima que se le vulneran los derechos fundamentales petición y debido proceso.

## 3. PRETENSIONES

Solicita lo siguiente:

Que se protejan los derechos fundamentales antes mencionados y que en consecuencia, se ordene a la entidad accionada responda el derecho de petición presentado o se le notifique el acto administrativo que resuelve su pretensión.....

## 4. SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

**Accionante:** La señora Fabiola Ordoñez Campo, identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.431.860

**Entidad accionada:** Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

## 5. TRÁMITE PROCESAL

Mediante escrito radicado en la Oficina de Apoyo Judicial con fecha 19 de marzo de 2019 y a su vez en la secretaría de éste Despacho el día siguiente, se instauró la presente acción de tutela; por auto interlocutorio No. 126 del 20 de marzo siguiente, se avocó su conocimiento y se dispuso correr traslado de la misma al ente accionado por el término de dos días, para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción, si a bien lo tuviere. La notificación respectiva se produjo según consta en oficios visibles a folio 18 del expediente.

## 6. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

6.1.- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no se pronunció.

## **7. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO**

### **7.1. Competencia**

Este Despacho judicial es competente para conocer de la presente acción de Tutela, de conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con artículo 1º numeral 1º inciso 3º del Decreto 1382 de 2000.

### **7.2. Acción de tutela – Marco general**

La tutela es una acción pública de carácter subsidiaria, residual y autónoma, por medio de la cual es posible ejercer el control judicial de los actos u omisiones de los órganos públicos o de los entes privados que puedan vulnerar derechos fundamentales, a través de un procedimiento preferente y sumario, salvo las excepciones establecidas en la ley para su procedencia.

Este mecanismo fue introducido a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, según el cual toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá “en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”.

Según el texto constitucional, para que el amparo proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable<sup>1</sup>.

No puede perderse de vista que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria<sup>2</sup> y no está diseñada para reemplazar las acciones judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. La acción de tutela

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

### **7.3. Presupuestos para la procedencia de la acción de tutela:**

Ahora bien, los presupuestos para que proceda la acción de tutela son tres:

**7.3.1** Que se esté ante la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho fundamental por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en este evento en los casos señalados en la Ley.

**7.3.2.** Es necesario que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial y,

**7.3.3.** Que en caso que el afectado cuente con otro medio de defensa judicial, la acción de tutela se interponga como un mecanismo transitorio de protección para evitar un perjuicio irremediable.

## **8. Problema Jurídico**

De acuerdo a lo expuesto, corresponde a este Despacho judicial, determinar si en el presente caso la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante al no reconocerle y pagarle la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado ocurrido desde el municipio del Tambo Cauca.

Para poder definir lo anterior, se hará referencia a:

**8.1.-** Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa.

**9.-** Sobre el primer aspecto, la Corte Constitucional a través de sentencia T-142 de 2017, con ponencia del Magistrada María Victoria Calle Correa, mencionó:

***“6. Reglas jurisprudenciales definidas para la entrega de la indemnización administrativa[66]***

*6.1 Dentro de las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, el artículo 25 de la precitada 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.

Sin embargo, también precisó que las medidas de asistencia como la ayuda humanitaria no sustituyen ni reemplazan a las medidas de reparación, por lo que los gastos que se generen por la prestación de servicios de asistencia, de ninguna forma pueden ser descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

En cuanto a la indemnización por vía administrativa, el Decreto Reglamentario 4800 de 2011[67] modificó el programa de reparación individual para las víctimas creado mediante el Decreto 1290 de 2008, fijando en su artículo 155 un régimen de transición para este tipo solicitudes de reparación anteriores a la expedición del Decreto 4800 de 2011[68].

6.2 De dicho régimen de transición es preciso resaltar que las solicitudes de indemnización por vía administrativa formuladas en virtud del Decreto 1290 de 2008, que al momento de publicación del Decreto 4800 de 2011 no hayan sido resueltas por el Comité de Reparaciones Administrativas, se tendrán como solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas y deberá seguirse el procedimiento establecido en este último decreto para la inclusión de solicitantes en el registro. Si el o los solicitantes ya se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), se seguirán los procedimientos establecidos en el Decreto 4800 de 2011 para la entrega de la indemnización administrativa.

Para las solicitudes de indemnización administrativa presentadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4800 de 2011, el título VII relativo a las medidas de reparación integral, en el capítulo III, entre los artículos 146 a 162, define los aspectos de la indemnización por vía administrativa, entre los cuales se pueden destacar el monto a pagar por los diferentes daños que se pueden causar a las víctimas[69]. En cuanto a la distribución de la indemnización en el artículo 150 se indican los porcentajes en que la misma se debe realizar, teniendo en cuenta los familiares y el cónyuge o compañero permanente de la víctima[70].

6.3 De esta forma, la persona que pretenda reclamar la reparación administrativa por cumplir con la calidad de víctima, que se describe en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, deberá previa inscripción en el Registro Único de Víctimas, solicitarle a la UARIV la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la entidad lo considera pertinente (art. 151). En ese orden, si hay lugar a ello se entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización[71].

6.4 En igual sentido, a través del Decreto 1377 de 2014[72] se reglamenta la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular en lo relacionado con la medida de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, determinándose como criterios de priorización para la entrega este tipo de indemnización[73]: (i) el que se hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre 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[74].

### 9.1. La Corte Constitucional al referirse al principio de presunción de veracidad, en casos de la población desplazada, señaló:

**"Tratándose de la población desplazada la presunción de veracidad ha sido aplicada por esta Corporación en un sinnúmero de oportunidades cuando se presenta desinterés o negligencia de la autoridad pública o particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela. Es extensa la jurisprudencia que reconoce que dadas las especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las personas en condición de desplazamiento, presumir la verdad en lo que ellas narran, es una consecuencia necesaria y útil para castigar la desidia de aquel que debió haberse pronunciado sobre el requerimiento judicial y no lo hizo.**

(...) Sin embargo, esta Corporación también ha sostenido que la presunción de veracidad no es una autorización legal para que el juez decida sin certeza respecto de los hechos que dieron origen a la controversia, pues está facultado para realizar una labor probatoria previo a decidir si concede o no el amparo deprecado.

*(...) Por tanto, si bien al juez le corresponde en principio tener como ciertos los hechos declarados por el actor, en aquellos casos en los que la parte accionada no se pronuncia, tal circunstancia no significa que pueda aceptar de plano lo afirmado pues la sentencia debe estar sustentada en hechos que han sido verificados y sobre los cuales existe certeza.*

*Aunado a lo anterior, en este mismo fallo se precisó que tratándose de la entrega de prestaciones económicas la informalidad de la tutela no exoneraba al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en que basa sus pretensiones. Por ello, es necesario contar con elementos que brinden la convicción de que la obligación que se reclama no es incierta ni discutible sino que existe plenamente. Además, la Corte consideró que decretar el pago del dinero reclamado por quien se encontraba en situación de desplazamiento podría desatender los procedimientos técnicos que tiene la entidad para distribuir los recursos de gasto social, dado que existía incertidumbre acerca de las condiciones concretas de las ayudas de las que era titular el actor”<sup>3</sup>(Énfasis fuera del texto)*

**9.2.** Mediante Auto 206 del 28 de abril de 2017 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, ordenó:

*“Séptimo.- ORDENAR al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados en el transcurso de los seis (6) años adicionales a los inicialmente contemplados, en los términos descritos en este pronunciamiento.*

*El Director de la Unidad para las Víctimas tiene hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diez y siete (2017) para reglamentar este procedimiento, y deberá presentar en esa fecha un informe, en medio físico y magnético ante esta Sala Especial, exponiendo los resultados alcanzados.*

*En este documento se deberá hacer un nuevo diagnóstico de la problemática general que se aborda en este pronunciamiento, tanto en lo concerniente a la ayuda humanitaria como a la indemnización administrativa, con la finalidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en el mismo, junto con la necesidad de mantenerlas o modificarlas”. (Resaltado fuera del texto original)”*

Teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial anteriormente citado, procede el Despacho a pronunciarse,

## **10.- Caso Concreto**

Descendiendo al estudio del caso concreto, se establece que la señora Fabiola Ordoñez Campo, solicita la protección de sus derechos fundamentales, los que estima vulnerados porque la Unidad Administrativa Especial para la atención y Reparación Integral a las Víctimas, dado no le ha reconocido y pagado a su núcleo familiar la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no contestó la acción de tutela de la referencia, pese a que fue informada

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-142/2017

de la existencia de la misma, para así garantizar su derecho al debido proceso<sup>4</sup>; circunstancia que como se explicó precedentemente conlleva a que con fundamento en el principio de presunción de veracidad, previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se tenga por cierto lo manifestado por la accionante, valga decir, que se encuentra inscrita en el RUV y que no le ha sido notificado el acto por medio del cual se resuelve sobre el reconocimiento de la indemnización administrativa.

En casos como el presente, donde la accionante reclama el reconocimiento y pago de la reparación administrativa, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que como se trata de personas en situación de vulnerabilidad en razón al conflicto armado y en una situación de debilidad manifiesta, la tutela es el mecanismo idóneo de protección constitucional.

Ahora bien, de la revisión del expediente se advierte que la accionante se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ocurrido desde el municipio del Tambo Cauca, quien el 18 de agosto de 2016 presentó solicitud para que se le reconociera la indemnización administrativa, la que considera tiene derecho dada su condición de desplazada.

A su vez, la entidad demandada el 18 de agosto de 2016<sup>5</sup> al contestar la petición presentada explicó que con relación a la atención humanitaria por desplazamiento forzado los miembros del hogar habían sido *“...sujetos de proceso de identificación de carencias y la decisión adoptada fue debidamente motivada mediante acto administrativo el cual será notificado a usted en debida forma, garantizando así su derecho al debido proceso y contradicción”*.

Respecto a la indemnización administrativa señaló que el hogar había finalizado la fase de asistencia y tendría a su favor el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, que el monto del valor a entregar al hogar por concepto de indemnización se determinaría de acuerdo a lo señalado en el Decreto 1290 de 2008.

De tales planteamientos, surge, entonces que a la accionante no se le ha reconocido la reparación administrativa humanitaria solicitada, luego, tampoco se le ha notificado el acto administrativo de reconocimiento, pues si bien es cierto, en la respuesta otorgada se le informa que *“es posible determinar que (i) por la fecha de ocurrencia del desplazamiento y (ii) la fecha de inclusión en el RUV, usted tendría a su favor el reconocimiento de la indemnización ...”* lo cierto, es que la UARIV solo se pronunció

<sup>4</sup> Folios 19 - 20 del expediente.

<sup>5</sup> Folio 6 al 9 del expediente

de manera genérica sin que se indica una fecha cierta y concreta para decidir sobre la petición de indemnización administrativa, por lo cual se hace necesario tutelar los derechos invocados.

Así las cosas, es evidente que los derechos fundamentales de la accionante están siendo vulnerados por la accionada, dado que no se ha emitido un pronunciamiento de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, en tanto, que desde el año 2016, según indica la accionante no le ha sido notificado el acto que resuelva sobre el reconocimiento de la reparación administrativa y mucho menos se le ha efectuado el pago<sup>6</sup>.

Ahora bien, la Corte Constitucional en el auto 206 de 2017 ordenó al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas víctimas del conflicto armado para la obtención de la indemnización administrativa con criterios puntuales y objetivos.

En cumplimiento de lo anterior la UARIV expidió la resolución No. 1958 del 6 de junio de 2018, *“Por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa”*, que en el artículo 15, dispuso:

*“ART. 15.—Víctimas con documentación previa de indemnización. En caso de que las víctimas hayan realizado el procedimiento de documentación de indemnización administrativa, de acuerdo con el artículo 7º de la Resolución 848 de 2014, antes de la expedición de esta resolución y no hayan sido informadas del estado de su trámite, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas emitirá la decisión de fondo, dentro del término de hasta ciento ochenta (180) días, contados a partir de la fecha de expedición de la presente resolución.*

*PAR.—Si dentro del término de que trata el presente artículo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, evidencia que la documentación requerida para decidir sobre el derecho a la indemnización administrativa se encuentra incompleta, solicitará a la víctima que aporte los documentos faltantes. Hasta tanto no se complete la documentación, se suspenderá el término inicial de hasta ciento ochenta (180) días.”*

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta que la accionante presentó la petición el 18 de agosto de 2016, es decir, la solicitud de indemnización se instauró antes de la vigencia de la citada resolución, la accionada tenía 180 días para resolver de fondo el reconocimiento solicitado y como no lo hizo, es evidente que los derechos fundamentales de la accionante están siendo vulnerados por la accionada, dado que han transcurrido más de nueve meses sin que haya emitido una decisión de fondo respecto a la petición presentada por ésta tendiente a obtener la indemnización

---

<sup>6</sup> Folio 3, hechos de la demanda

administrativa como componente de la reparación integral a la que tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.

Por tanto y en caso que la accionante sea titular de la indemnización administrativa y por ende, sea procedente el reconocimiento, la entidad accionada deberá señalar el término en que se le hará la correspondiente entrega material, para que aquella no se postergue indefinidamente.

Siendo así las cosas, y de conformidad con la jurisprudencia en precedencia, el Despacho ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de treinta (30) días, siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo hubiere hecho, profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por Fabiola Ordoñez Campo y lo notifique. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que se hará su correspondiente entrega material.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- TUTELAR** los derechos fundamentales de petición de la señora Fabiola Ordoñez Campo, identificada con la cédula de ciudadanía No. 25.431.860.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** que en el término de treinta (30) días, siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo hubiere hecho, profiera acto administrativo que decida de fondo la solicitud de indemnización administrativa elevada por Fabiola Ordoñez Campo y lo notifique. En caso de ser procedente el reconocimiento de dicha prestación, en el mismo acto se deberá indicar un término razonable y perentorio en el que se hará su correspondiente entrega material.

**TERCERO.** NOTIFICAR esta providencia a las partes de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO.-** En caso de no ser impugnada la presente tutela dentro del término de los tres (3) días siguientes a la notificación (Art. 31 y 32 del decreto 2591 de 1991), **REMITIR** a la Corte Constitucional para efectos de su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ**

Juez

