

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO OCTAVO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., Quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022.).

Ref. Acción de Tutela. No. 11001-31-03-008-2022-00437-00

Procede el Despacho a proferir el respectivo fallo dentro del trámite de tutela de la referencia, una vez agotado el trámite de ley.

I. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES:

La presente acción de tutela es promovida por la ciudadana **CARMEN JANETH BULLA DE BRICEÑO** contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**

II. ANTECEDENTES:

A. Las peticiones:

La solicitud de amparo constitucional se dirige a que mediante este instrumento se tutelen los derechos fundamentales de petición, debido proceso y dignidad humana, ordenándole a la accionada contestar el derecho de petición que presentó la Defensoría del Pueblo y reconocer el pago de forma preferente respecto de la indemnización que le fue concedida.

B. Los hechos:

1. Relató que es víctima del desplazamiento forzado, por lo que la accionada, mediante la Resolución No. 0410209-627885 del 11 de marzo de 2020 concedió la indemnización correspondiente, sin embargo, a la fecha de interposición de esta acción no se ha efectuado su pago.

2. Con ocasión a lo anterior narró que se acudió a la Defensoría del Pueblo, quien presentó el petitorio objeto de esta acción ante el ente accionado, con la finalidad de que se reconozca la viabilidad de efectuar el pago de forma preferente, el cual no ha sido contestado.

C. El trámite:

Mediante proveído calendado primero (01) de septiembre del año que avanza, este Despacho admitió la acción de tutela de la referencia, concediendo a

la accionada y a la vinculada DEFENSORÍA DEL PUEBLO el término de un (1) día para que se pronunciaran sobre los hechos en que se edificó la acción bajo estudio.

1. La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, solicitó se declarara la improcedencia de la acción por configurarse un hecho superado.

2. La DEFENSORÍA DEL PUEBLO, solicitó ser desvincula del trámite.

III. CONSIDERACIONES:

1. La acción de tutela:

El procedimiento diseñado por nuestra Carta Magna para la protección efectiva de los derechos fundamentales que ella consagró, lo definió y reguló en su artículo 86, al implantar el mecanismo extraordinario y residual de la acción de tutela, en donde, no solo se protegió a todas las personas de las acciones y omisiones de la autoridad pública, sino que además su radio de aplicación se amplió, incluso a la trasgresión provocada por los particulares cuando su conducta afecte grave o directamente el interés colectivo o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (art. 42 Dto. 2591/91).

1.1. Así también, es menester destacar que la acción de tutela se rige por el principio de subsidiariedad, el cual implica que solo proceder cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, sin embargo, es dable memorar que la Corte Constitucional ha determinado que existen dos excepciones: ¹

*(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como **mecanismo definitivo**; y,*

*(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.*

2. El problema jurídico a resolver:

En virtud del amparo deprecado el problema jurídico gravita en establecer si se configura o no un hecho superado que conlleva a su nugatoria.

3. Marco legal y Jurisprudencia aplicable al asunto sub examine:

3.1. Del derecho de petición

En lo que respecta al derecho de petición, señala el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 -Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, vigente para la época en que se presentó la solicitud, que:

¹ Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

“Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, 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”.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia T 206 de 2018 refirió:

“El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (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 efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”.

3.2. Derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado

La Corte Constitucional en Sentencia T-205 de 2021, ha indicado que, “una de las medidas de Reparación Integral previstas para las víctimas del conflicto armado interno, es la indemnización administrativa que busca restablecer la dignidad humana de la población,” compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida”.²

El Capítulo VII de la Ley 1448 de 2011 se estableció que el Gobierno Nacional debía reglamentar el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas (art. 132) y, que a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, se implementaría un programa de

² Artículos 131 y 132 del Decreto 4800 de 2011.

acompañamiento a las víctimas para promover una inversión adecuada de los recursos que se reciban a título de indemnización administrativa (art. 134).

Tratándose de población víctima de desplazamiento forzado, el parágrafo 3° del artículo 132 de la citada ley dispuso que, la indemnización administrativa se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos: (i) subsidio integral de tierras; (ii) permuta de predios; (iii) adquisición y adjudicación de tierras; (iv) adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; (v) Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, (vi) Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva³.

De esta manera, se encuentra que el Decreto 1377 de 2014 estableció que el monto de indemnización se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades establecidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. Aclaró que esta compensación económica se distribuirá por partes iguales entre los miembros del núcleo familiar incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV-.

Así mismo, el artículo 7 estableció que esta indemnización se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios: (i) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; (ii) aún persistan sus carencias en materia de subsistencia mínima y, por consiguiente se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar y/o (iii) pese haber superado las carencias en materia de subsistencia mínima no haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad.

Mediante Resolución N° 01049 del 15 de marzo de 2019, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementó el procedimiento para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, en el cual consta de cuatro (4) fases. A saber: (i) solicitud; (ii) análisis de la solicitud; (iii) respuesta de fondo a la solicitud y; (iv) entrega de la indemnización.

De acuerdo con este procedimiento, las víctimas residentes en Colombia deberán de manera personal y voluntaria presentar la solicitud de indemnización, conforme lo establece el artículo 7 de la Resolución N° 01049 de 2019. Posteriormente, la Unidad de Víctimas clasificará la misma en: (i) solicitudes prioritarias, si se acredita cualquiera de las condiciones previstas en el artículo 4 de la misma resolución⁴ o; (ii) en solicitudes generales, si no se encuentra acreditada alguna situación de extrema urgencia o vulnerabilidad.

³ En sentencia C-462 de 2013, la Corte Constitucional declaró exequibles las modalidades a las que se refiere el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 "en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero".

⁴ ARTÍCULO 4o. SITUACIONES DE URGENCIA MANIFIESTA O EXTREMA VULNERABILIDAD. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite: " **A. Edad.** Tener una edad igual o superior

En caso de proceder el reconocimiento de la indemnización y la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, el artículo 14 dispone que el pago de la misma se priorizará, atendiendo la disponibilidad presupuestal, en los demás casos, el orden de priorización para la entrega de la indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización definido en el Capítulo II del mismo acto administrativo y su anexo.⁵

En cuanto al procedimiento y orden de entrega de la indemnización administrativa, en Auto 331 de 2019, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“El procedimiento y orden de entrega debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar, por lo cual, el proceso de priorización para la entrega de esta medida, no se reduce al orden en que ingresan las solicitudes. Actualmente, el Decreto 1084 de 2015 establece que la indemnización se debe entregar prioritariamente a los hogares que cumplan los siguientes criterios: (a) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en un proceso de retorno o reubicación; (b) no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima por situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas a la edad, discapacidad o composición del hogar; y (c) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, pero no pudo realizarse por razones de seguridad. Además, atendiendo a los principios de progresividad y gradualidad, se debe considerar la naturaleza del

a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.

B. Enfermedad. *Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

C. Discapacidad. *Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.*

PARÁGRAFO 1o. *Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización.*

PARÁGRAFO 2o. *Las víctimas residentes en el exterior podrán acreditar la discapacidad, dificultad del desempeño y/o enfermedad(es) huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo, a través de cualquier documento suscrito por el profesional de la salud tratante que sea válido en el país extranjero. La documentación que se aporte a la Unidad para las Víctimas, para los fines descritos en el presente párrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.”*

⁵ La Resolución N° 01049 de 2019 establece que el objetivo del Método Técnico de Priorización “es un conjunto de procesos técnicos que contiene los criterios y lineamientos que debe adoptar la Subdirección de Reparación Individual para determinar la priorización anual del otorgamiento de la indemnización administrativa. A través de dicho proceso técnico, se analizan objetivamente las diversas características de las víctimas por medio de variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del hecho victimizante y sobre el avance en la ruta de reparación, con el propósito de generar un orden para otorgar la entrega de la indemnización administrativa de acuerdo a la disponibilidad presupuestal anual.”. Así mismo, señala que este método se aplicará anualmente respecto de víctimas que al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior le hayan reconocido la indemnización. En este proceso, las víctimas que obtengan el puntaje que les otorgue un turno de entrega serán citadas de manera gradual en el transcurso del año para el pago de la indemnización administrativa, en caso contrario, esto es, de que no se les asigne un turno, la Unidad para las Víctimas procederá a aplicarles el Método cada año hasta que de acuerdo con el resultado, sea priorizado para el desembolso de la indemnización.

hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad de los solicitantes (considerando especialmente la edad, situación de discapacidad y características del núcleo familiar), es decir, se debe priorizar a quienes presentan mayores necesidades.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el Auto 206 de 2017, el procedimiento administrativo también debe respetar el debido proceso, por esta razón se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley.⁶

En conclusión, la indemnización administrativa es una medida de Reparación Integral a favor de las víctimas de conflicto armado interno, que se encuentran inscritas en el Registro único de Víctimas -RUV- que pretende restablecer la dignidad de esta población a través de una compensación económica por el daño sufrido. El procedimiento para acceder a esta indemnización debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar y, en consecuencia, definir plazos razonables para otorgar esta compensación."

3.3. Del hecho superado:

"(...) la carencia actual de objeto sobreviene cuando frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o "caería en el vacío" . Al respecto se ha establecido que esta figura procesal, por regla general, se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

El hecho superado 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."⁷

En estos supuestos, la tutela no es un mecanismo judicial adecuado pues ante la ausencia de supuestos fácticos, la decisión que pudiese tomar el juez en el caso concreto para resolver la pretensión se convertiría en ineficaz porque ya no existirían.

⁶ Posición, reiterada en la Sentencia T-450 de 2020, entre otras.

⁷ 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. Al respecto, el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: "[s]i, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes" y Corte Constitucional Sentencia T-085 de 2018. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

4. El Caso Concreto:

Descendiendo al *sub-examine*, con el propósito de resolver el problema jurídico que plantea la acción, delantadamente se advierte su procedencia, por las razones que a continuación se exponen.

Pues bien, de acuerdo a las pruebas adosadas se evidencia que mediante misiva con radicado 2022-06-03, la Defensoría del Pueblo solicitó al Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Director General de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las víctimas, informar la viabilidad del pago de reparación administrativa por el hecho victimizaste de desplazamiento forzado de forma preferente a favor de la señora CARMEN JANETH BULLA DE BRICEÑO, la cual si bien es cierto no tiene radicado por la entidad demandada, no se puede desconocer que la Defensoría del Pueblo, alude haber elevado esta solicitud ante la entidad accionada, además de que esta última emitió contestación resolviendo esta petición, lo que permite entonces a este Despacho analizar si la respuesta brindada cumple o no con los parámetros establecidos por la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, recuérdese que la población desplazada goza de especial protección constitucional⁸, lo que entonces, de un lado, impone un análisis riguroso sobre la vulneración alegada y, de otro, permite una mayor amplitud al momento de proferirse las órdenes a que haya lugar con el propósito de garantizar sus garantías fundamentales.

Bajo tal óptica, se advierte que la respuesta brindada por la entidad accionada y que fuere notificada a la petente a la dirección electrónica informada para el efecto, en donde indicó: *“le informamos que la Unidad para las Víctimas está realizando las verificaciones correspondientes en los diferentes sistemas de información para poder establecer de manera definitiva la información del pago de la indemnización administrativa a la que tiene derecho, para lo cual le solicitamos que se comunique en los próximos días 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/44486>, 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 informarle el estado del pago de su indemnización administrativa.”*, no puede ser considerada como de fondo, en tanto que no se resuelve en sí la petición elevada, en tanto que no se indica si resulta viable o no ordenar el pago de la indemnización por orden preferente.

En ese orden de ideas, se amparará el derecho fundamental de petición y por ende se ordenará a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que en el término de 48 horas, conteste de fondo la petición con radicado 2022-06-03, en punto a decidir sobre la viabilidad o no del pago de reparación administrativa por el hecho victimizaste de desplazamiento forzado de forma preferente a favor de la señora CARMEN JANETH BULLA DE BRICEÑO. Respuesta que debe ser notificada de manera inmediata.

⁸ En sentencia SU 254 de 2013 la Corte Constitucional sostuvo que “a la población víctima de desplazamiento, la cual se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad y siendo sujetos de especial protección constitucional, no se les puede exigir o imponer requisitos o condiciones engorrosas, de difícil o imposible cumplimiento, que desconozcan su dignidad como víctimas o impliquen su revictimización.

Por lo demás, se negará la pretensión segunda, dado que el estudio de la procedencia de la preferencia reseñada compete a la entidad accionada, quien en todo caso no ha emitido ningún pronunciamiento de fondo que niegue tal prerrogativa, lo que haría precipitada la adopción de algún determinación en este escenario.

V. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo (8) Civil del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

V. RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER el amparo al derecho fundamental de petición deprecado por la activante.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que en el término de 48 horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, conteste de fondo la petición con radicado 2022-06-03, en punto a decidir sobre la viabilidad o no del pago de reparación administrativa por el hecho victimizaste de desplazamiento forzado de forma preferente a favor de la señora CARMEN JANETH BULLA DE BRICEÑO. Respuesta que debe ser notificada de manera inmediata a la accionante.

Se **ADVIERTE** que esta sentencia de tutela no sugiere el sentido de la respuesta, debido a que aquella debe ser proferida en el marco de las competencias de la accionada.

TERCERO: ENTERAR a los extremos de esta acción que contra lo aquí decidido procede la impugnación, ante el Tribunal Superior de esta ciudad.

CUARTO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de que no se impugne la presente decisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

**EDITH CONSTANZA LOZANO LINARES
JUEZ**

AKB

Firmado Por:
Edith Constanza Lozano Linares
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 008
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **8eb1b4c9afd4da0eabdf64da2475171ec75e2f82c8edae9d08517bd420766561**

Documento generado en 15/09/2022 02:19:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>