

República de Colombia

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, veintiséis (26) mayo de dos veintidós (2022).

Radicación: 73001-33-33-003-**2022-00079-01**
Interno: 2022-00130
Acción: TUTELA
Accionante: MARÍA IRMA CARTAGENA REYES
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV
Asunto: IMPUGNACIÓN SENTENCIA

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran las presentes diligencias a efectos de resolver la impugnación oportunamente interpuesta por la UARIV, contra la sentencia proferida el 21 de abril de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, y en virtud de la cual se amparó el derecho de petición de la señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES.

I. ANTECEDENTES

1.1. El escrito de tutela¹

La señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES, actuando en nombre propio, interpone acción de tutela contra la UNIDAD ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS “UARIV”, por considerar vulnerado su **derecho fundamental de petición** para lo cual sustenta los siguientes:

HECHOS

Como sustento fáctico expuesto por el extremo accionante, se relacionan los hechos jurídicamente relevantes de la siguiente manera:

1. *“Mi esposo JOSE OMAR MAHECHA RUBIO fue asesinado el 01 de Junio de 2002 en Payande Corregimiento de San Luis Tolima por grupos armados al margen de la ley., igualmente fui desplazada junto con mi familia.*
2. *El 28 de mayo de 2002 realice la declaración de víctima de desplazamiento y hasta la fecha no han resuelto mi caso. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas me incluyo dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) por el hecho victimizante de víctima (sic) **DESPLAZAMIENTO FORZADO.***

¹ Ver anexo 004. del expediente digital Juzgado.

3. Desde la fecha en que denuncie los hechos ante la Oficina de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, he realizado innumerables solicitudes a fin de que me indemnicen al igual que a mis hijas y nunca hemos tenido respuesta positiva al respecto.
4. El año pasado fui diagnosticada con cáncer de mama izquierdo, me realizaron los (sic) quimios y en la actualidad me encuentro incapacitada ya que hace 8 días me realizaron cirugía del seno afectado.
5. Por lo anterior es que el 29 de octubre de 2021, mediante derecho de petición con radicado No. 2021-631-042646-2, le solicite a la oficina tutelada el reconocimiento y pago de la reparación por vía administrativa, en mi condición de víctima de desplazamiento, e incluirme en el listado de las personas priorizadas por ser un adulto mayor de 66 años de edad, y padecer de cáncer de mama.”
(...)

PRETENSIONES

“PRIMERA: Con el fin de garantizar restablecer mi derecho fundamental de petición, respetuosamente solicito al señor Juez, ordenar a LA OFICINA DE LA UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que en el término máximo de (48) Cuarenta y Ocho Horas, contado a partir de la Notificación del fallo, proceda a resolver de fondo el Derecho de Petición de fecha 29 de octubre de 2021.

SEGUNDA: En subsidio de lo anterior, respetuosamente solicito al Juez, ordenar todo lo que el despacho considere pertinente para garantizar el restablecimiento de mi derecho fundamental de Petición.”

1.1. Actuación procesal en primera instancia

Mediante auto fechado el 01 de abril de 2022, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, admitió la solicitud de amparo constitucional y ordenó notificar dicha decisión a la Unidad Especial Para la Atención y Reparación a las Víctimas “UARIV”, para que en el término improrrogable de dos (2) días contados a partir de la notificación, solicitara y aportara las pruebas que pretendía hacer valer, so pena de tener por cierto los hechos narrados por la accionante.

Realizadas las respectivas comunicaciones, la entidad allegó escrito de contestación a la acción constitucional.

II. INFORME RENDIDO²

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, VLADIMIR MARTIN RAMOS contestó la acción de tutela mediante correo electrónico enviado el 4 de abril de 2022, por medio del cual señaló:

*“Respecto del caso particular de **MARIA IRMA CARTAGENA REYES**, para acceder a la indemnización administrativa, ha ingresado al procedimiento ya mencionado por la **RUTA GENERAL**, en consecuencia, la Unidad para las Víctimas le brindó una respuesta de fondo por medio de la Resolución N.º. 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020, “Por medio de la cual se decide sobre*

² Ver anexo 007 expediente digital Juzgado.

el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa a la que hacen referencia los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.1.y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015”, en la que se le decidió otorgar la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante DESPLAZAMIENTO FORZADO RAD 174906 marco normativo ley 387 de 1997.

La Resolución N.º 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020, la cual fue notificada a través de correo electrónico el 12 de junio de 2020 debido al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que está viviendo el país y según el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, así mismo se le informo al accionante que contra dicha resolución procedían los recursos de reposición ante la Dirección Técnica de Reparación y en subsidio el de apelación ante la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para las Víctimas, sin embargo al realizar la verificación de nuestro sistema de información no se evidencia la presentación de los recursos, por lo anterior la actuación administrativa se encuentra en firme.

En virtud de lo anterior le informamos a su señoría que la Unidad para las víctimas procederá a emitir en los próximos días pronunciamiento de fondo, esto conforme al artículo primero de la Resolución 582 de 2021, esto es: i) tener más de 68 años de edad, o, ii) tener enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) 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, debido a que en el caso particular de la accionante encontramos que cumple con el criterio de priorización acreditado con posterioridad a la emisión de la citada resolución, surge para la Entidad la imposibilidad de dar fecha y cierta y/o pagar la indemnización administrativa, toda vez que debe ser respetuosa del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019 y del debido proceso administrativo.

Adicionalmente, valdría la pena indicar que, pese a los diferentes esfuerzos realizados históricamente en materia fiscal para compensar económicamente a las víctimas del conflicto armado interno, el reto de la política de la reparación integral aún es enorme. De allí que el cometido primordial es indemnizar a aquellas víctimas, que por diversas situaciones presentan una vulnerabilidad mayor. Esto además, en atención a lo dispuesto en el Auto 206 de 2017 emitido por la Corte Constitucional en el que determinó que los criterios de priorización que se debían implementar para el pago de la medida de indemnización administrativa, correspondía entonces enfocarse en primera medida en aquellas víctimas inmersas en circunstancias de extrema vulnerabilidad o urgencia manifiesta, en el entendido que, si bien la población víctima de conflicto armado en su totalidad es vulnerable, existen personas que presenten un grado mayor de vulnerabilidad tales como los adultos mayores, personas con discapacidad o víctimas con enfermedades graves o ruinosas.

FRENTE A LA RESPUESTA DEL DERECHO DE PETICIÓN

*Mediante radicado de Orfeo **20227208403171 del 02 de abril de 2022 se emitió respuesta al** accionante en virtud de la acción constitucional que cursa en su H. despacho, la cual fue enviada a la dirección que aporé como de notificaciones; según consta en comprobante de envío que se adjunta como prueba al presente memorial.”*

(...)

HECHO SUPERADO

Sobre el hecho superado, entendido como una situación jurídica que “se da cuando en el entre tanto de la interposición de la demanda de tutela y el momento del fallo del juez de amparo, se repara la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se ha solicitado”, “de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez constitucional”.

Si bien es cierto que la víctima acude a la acción de tutela en aras de lograr la protección de derechos fundamentales presuntamente amenazados por la Unidad para las Víctimas, queda demostrado en la presente contestación que la Entidad no incurrió en la vulneración alegada, en consecuencia “la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío”.

Por lo anterior, según el criterio jurisprudencial adoptado por la Corte, es viable instar al Despacho “a declarar en la parte resolutive de la sentencia la carencia actual de objeto y a prescindir de orden alguna”, por cuanto los argumentos y las pruebas aportados en este memorial ponen en evidencia la debida diligencia de la Unidad para las Víctimas en aras de proteger los derechos fundamentales de los asociados.”

III. SENTENCIA IMPUGNADA³

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante providencia del 21 de abril de 2022, resolvió:

“PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental de petición de la señora **MARIA IRMA CARTAGENA REYES**, de conformidad con lo considerado en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Dirección de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, que dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta clara, de fondo, precisa y congruente a la accionante, frente a la solicitud radicada el 29 de octubre de 2021 en la que solicitó el pago de la indemnización administrativa y que le fuera reconocida a través de la Resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, teniendo en cuenta la condición de debilidad manifiesta que presenta la accionante (enfermedad catastrófica) respuesta que implica que expresamente se le diga la fecha en la que se aplicará el método técnico de priorización y la fecha de pago de la misma de conformidad con la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019.

TERCERO: 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.

CUARTO: 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.”

Para llegar a la anterior decisión el a-quo consideró:

(...)

“Con las pruebas recaudadas se encuentra acreditado dentro del proceso que en efecto, la accionante, a través de solicitud de fecha 29 de octubre de 2021, solicitó ante

³ Ver anexo 010 del expediente digital juzgado.

la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas “que encontrándose en una difícil situación económica y no cuenta con el dinero ni trabajo para sufragar la subsistencia de su hogar, que en la actualidad es una persona de 66 años que sufre de cáncer de mama, por lo anterior se considera una persona priorizada y de especial protección, acorde a la resolución No.1049 de marzo de 2019” la cual fue recibida por la entidad bajo el radicado No. 2021-631-042646.

Igualmente, se encuentra acreditado mediante la historia clínica aportada por la accionante, que actualmente padece de una enfermedad de tipo ruinosa o catastrófica de alto costo, de las que se encuentran definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 01049 del 15 de marzo de 2019. (A9. 2022-00079 RESPUESTA DE LA ACCIONANTE).

Además, se sabe que con oficio 20227208403171 del 02 de abril de 2022 (archivo formato pdf. A8. 2022-00079 respuesta de UARIV Fol.8-9), la Unidad de Víctimas informó al correo electrónico que anuncia es el de la señora MARIA IRMA CARTAGENA REYES (...)

A propósito de esta respuesta, se toma en cuenta que si bien se mencionó que ya fue atendida de fondo la solicitud conforme a lo dispuesto en la resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020 en donde se reconoce la indemnización administrativa y se aplica el método técnico de priorización, se dice también que, con las nuevas circunstancias acreditadas por la accionante tanto en sede administrativa como en esta acción de tutela, la entidad emitirá un nuevo pronunciamiento, pero no se indica la fecha en la que se aplicará el método técnico de priorización, ni mucho menos se hace mención alguna a la fecha en la cual se llevará a cabo el pago de la indemnización administrativa, de conformidad con la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019.

Bajo este panorama, no es posible entender que se presenta un hecho superado, pues para el Despacho, la entidad accionada no ha dado respuesta clara, de fondo y congruente a lo pedido, y más en la situación actual en que se encuentra la tutelante, lo que se puede catalogar como una situación de urgencia manifiesta y o extrema vulnerabilidad, como ha señalado la resolución 1049 de 2019.

En consecuencia de lo anterior, se ordenará a la Dirección de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV-, que dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta clara, de fondo, precisa y congruente a la accionante, frente a la solicitud radicada el 29 de octubre de 2021 en la que solicitó el pago de la indemnización administrativa y que le fuera reconocida a través de la Resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, teniendo en cuenta la condición de debilidad manifiesta que presenta la accionante (enfermedad catastrófica) respuesta que implica que expresamente se le diga la fecha en la que se aplicará el método técnico de priorización y la fecha de pago de la misma de conformidad con la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019.”

IV. LA IMPUGNACIÓN⁴

Dentro del término legal la parte accionada impugnó el fallo de tutela de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, el 21 de abril de 2022, a través del cual indicó los siguientes argumentos:

⁴ Ver anexo 012 del expediente digital juzgado.

*“Nos permitimos informar a su honorable despacho que, respecto del caso particular de **MARIA IRMA CARTAGENA REYES**, se expidió la **Resolución N°. 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020** Por medio de la cual se decide sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa.*

*Comunico al Despacho que la petición presentada por el señor **(sic) MARIA IRMA CARTAGENA REYES** fue contestada de fondo conforme al marco normativo vigente y a los precedentes verticales decantados por la jurisprudencia constitucional, con especial atención aquella emanada de la Corte Constitucional, en la cual se le informó al accionante que la Unidad para las Víctimas le brindó una respuesta de fondo por medio de la Resolución N°. **04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020**, en la que se decidió otorgar la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante **DESPLAZAMIENTO FORZADO** y aplicación del método Técnico de Priorización con el fin de terminar el orden de otorgamiento de la medida.*

El accionante fue notificado, por la cual contó con diez (10) días para interponer recurso de Reposición y Apelación, y así poder ejercer su derecho de contradicción y defensa, no se evidencia que haya interpuesto los recursos quedando la decisión en firme.

*Es importante resaltar su señoría que la gestión que inicialmente se había realizado en cuanto a la solicitud de indemnización administrativa al accionante **MARIA IRMA CARTAGENA REYES** no se había acreditado algún criterio de priorización.*

Sin embargo y en atención a lo establecido en la Resolución 582 de 2021 esto es: i) tener más de 68 años de edad, o, ii) tener enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) 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.

*El accionante se encuentra en **RUTA PRIORIZADA** por lo que la Unidad para las Víctimas se encuentra realizando las gestiones pertinentes para proceder al reconocimiento de la indemnización administrativa.*

*Dicho esto, **es imposible manifestar una fecha cierta y razonable de pago** ya que cada víctima que cuente con el reconocimiento indemnizatorio tiene que llevar a cabo un debido proceso administrativo.*

Por lo anterior, es evidente señor juez que la respuesta que emitió esta entidad, se ajusta a los presupuestos de que trata la Ley 1755 de 2015 –Estatutaria de derecho fundamental de petición-, así como a lo definido por la jurisprudencia constitucional, toda vez que, ha resuelto de fondo la pretensión, pues le informa debidamente a la accionante lo correspondiente con el proceso de indemnización administrativa, guarda congruencia con lo pedido y ha sido debidamente notificada.

(...)

HECHO SUPERADO

*El fallo judicial respecto del cual solicitamos la revocatoria resulta violatorio al debido proceso y legalidad del que goza toda actuación administrativa, por cuanto al observar la acción constitucional interpuesta por la parte actora se evidencia que la accionante **MARIA IRMA CARTAGENA REYES** solicita el amparo de derechos fundamentales que según su apreciación fueron vulnerados por la Unidad*

al no haberse resuelto en tiempo y/o de manera clara, precisa y de fondo, situación que es contraria a la verdad, pues en la actualidad se encuentra configurado una carencia actual de objeto por un hecho superado, ya que la unidad ha garantizado los derechos aludidos tal y como fue demostrado en el contenido del presente escrito.

*En efecto, conforme a los hechos invocados como fundamento de la demanda de acción de tutela, y las pruebas aportadas por **Unidad para las Víctimas**, la presunta violación que el accionante alega haber sufrido por parte de esta Entidad se encuentra configurada como **una carencia actual de objeto por un hecho superado, dado que la respuesta administrativa al accionante fue clara, precisa y congruente con lo solicitado, y resolvió de fondo la petición.***

(...)

EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU OBSERVANCIA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

El debido proceso se entiende como la expresión del Estado que busca proteger a todo individuo frente a las actuaciones o decisiones de las autoridades y/o administrativas que se surtan en cualquier tipo de proceso; procesos que deberán ser ajustados a las formas previamente establecidas y que guarden respeto frente a los derechos y obligaciones de las partes procesales. En este sentido, el fin último del debido proceso es garantizar a toda persona y/o entidad la posibilidad de acceder un proceso justo, en el cual se puedan ejercer plenamente el derecho de defensa.

*De acuerdo con lo anterior y como bien puede observarse la acción constitucional que nos ocupa no busco en ningún momento la protección de los derechos fundamentales como fueron alegados por el accionante por el señor (sic) **MARIA IRMA CARTAGENA REYES**, por el contrario, lo que busca es ir en contravía de los preceptos legamente establecidos pues como se demostrara más adelante.”*

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante proveído fechado el 02 de mayo de 2022, el Magistrado ponente avocó el conocimiento de la impugnación formulada por la parte accionada, y ordenó la notificación a las partes; una vez libradas las comunicaciones del caso, el expediente ingresó al Despacho para fallo.

En este orden de ideas, al no observar causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, la Sala procede a decidir la controversia conforme a las siguientes:

VI. CONSIDERACIONES DE LA SEGUNDA INSTANCIA

6.1 Precisiones preliminares

6.1.1. Marco jurídico de las acciones de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política expresa que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o quien actúe en su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública.

El inciso tercero de la anterior disposición igualmente dice que esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que aquella se autorice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que la tutela procede como mecanismo transitorio aun cuando el afectado disponga de otro medio judicial para evitar un perjuicio irremediable, esto es, cuando el daño no sea irreparable jurídicamente, o cuando al interpretarse en el sentido de que los efectos del acto durante su ejecución sean físicamente irreparables.

A su vez, la Corte ha interpretado las normas sobre procedencia de la acción de tutela concluyendo que dicha acción es de carácter subsidiario y por tanto, no suple los mecanismos procesales establecidos por el ordenamiento jurídico para defender los intereses de los particulares. Frente a este tema, ha dicho:

“Reitera la Corte que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario cuyo objeto específico es la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados por acción u omisión de una autoridad pública o de una persona o entidad privada cuando la circunstancia encaja en lo previsto por la Carta, pero en modo alguno se constituye en vía adecuada para sustituir al sistema jurídico ordinario ni para reemplazar los procedimientos judiciales expresamente contemplados para solucionar determinadas situaciones o para desatar ciertas controversias.” (T-293 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

6.1.2. De la competencia

Vale aclarar que la jurisprudencia constitucional ha indicado que las únicas normas que determinan competencia en materia de tutela, son el artículo 86 de la Constitución que señala que ésta se puede interponer *ante cualquier juez*, y el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que establece la competencia territorial y la correspondiente a las acciones de tutela que se dirijan contra los medios de comunicación, la cual es asignada a los jueces del circuito.

En este sentido, al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, dispone:

“Art. 37. — Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, *a prevención*, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud...” (Negrilla fuera de texto original.)

Conforme lo anterior, la Sala resolverá el presente caso de la siguiente forma: **(i)** se enunciará el caudal probatorio obrante dentro del expediente **(ii)** se hará mención a la indemnización administrativa para las personas víctimas del conflicto armado y, finalmente, **(iii)** se abordará el examen del caso concreto a fin de determinar si se han vulnerado los derechos fundamentales incoados por la parte accionante.

6.2. Del problema jurídico a resolver

Le asiste a esta Sala de decisión determinar si en el presente caso, la Unidad Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas “UARIV”, vulneró el derecho de petición de la señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES, respecto a la petición realizada el 29 de octubre de 2021, bajo el radicado No. 2021-631-042646-2; y de igual manera se deberá determinar si operó el fenómeno jurídico de hecho superado frente a la presunta respuesta de fondo brindada en la resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, en donde se reconoció la indemnización administrativa y se aplicó el método técnico de priorización a la accionante.

6.2.1. Acervo Probatorio

- Copia del derecho de petición dirigido a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMAS (UARIV), de fecha del 29 de octubre de 2021, con numero de radicación 2021-631-042646-2 (fl.5 del anexo 04 - escrito de tutela del exp. digital Juz).
- Copia historia clínica de la señora Irma Cartagena Reyes (fl.6 del anexo 04 - escrito de tutela del exp. digital Juz).
- Comunicación 20227208403171 del 02 de abril de 2022 y su comprobante de envío, en respuesta al derecho petición elevado por la accionante, con fecha del 29 de octubre de 2021 y con numero de radicación 2021-631-042646-2 (fl.8 y 9 del anexo 07 - contestación de tutela del exp. digital Juz).
- *Notificación Resolución N.º. 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020.* (fl.11 y 12 del anexo 07 - contestación de tutela del exp. digital Juz).
- Resolución N.º. 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020 *“Por medio de la cual se decide sobre el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa a la que hacen referencia los artículos 132 de la Ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.1.y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015”,* expedida por el director técnico de registro y gestión de la información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Con este acto administrativo se acredita que al tutelante le fue reconocido el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de DESPLAZAMIENTO FORZADO, y la aplicación del “Método Técnico de Priorización” con el fin de disponer el orden de la entrega de la indemnización” (fl.13 - 18 del anexo 07 - contestación de tutela del exp. digital Juz).

6.2.2. DERECHO CONSTITUCIONAL OBJETO DE LA ACCIÓN.

6.2.2.1. De la indemnización administrativa para las personas que son víctimas del conflicto armado interno.

El órgano de cierre constitucional en sentencia T-908 del 26 de noviembre de 2014, presentándose como accionante la señora María Nidia Gallo Calle y como accionado la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-, con

ponencia del magistrado Mauricio González Cuervo, manifestó en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la indemnización administrativa en el marco del conflicto armado interno:

“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 Unidad de Víctimas 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 priorización⁵.”

3.2.9. No obstante, el artículo 152 del Decreto 4800/11 dispone que las decisiones que tome la UARIV que otorguen indemnización por vía administrativa, podrán ser revocadas por el Comité Ejecutivo, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa Nacional, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, cuando se presente alguna de las siguientes causales: (i) la inscripción en el RUV fuera obtenida por medios ilegales, incluso en los casos en que la persona de que trate tenga fácticamente la calidad de víctima; (ii) la inscripción fraudulenta de víctimas, en el caso previsto por el artículo 198 de la Ley 1448 de 2011⁶; (iii) fraude en el registro de víctimas, en el caso previsto por el artículo 199 de la Ley 1448 de 2011; y (iv) desconocimiento de los criterios objetivos previamente definidos para determinar el monto de la indemnización por vía administrativa. En los anteriores eventos, si el pago de la indemnización por vía administrativa ya se hubiese efectuado, la persona que lo recibió estará en la obligación de restituir el total del valor recibido a la Unidad de Víctimas, sin perjuicio del procedimiento para revocar actos administrativos de contenido particular y concreto cuando sea procedente; en esos casos le corresponderá a la entidad notificarle a la persona la obligación de restituir lo pagado⁷.

3.2.10. Con todo, se colige que en la legislación nacional se encuentran ciertos cuerpos normativos que permiten a las víctimas del conflicto armado obtener la reparación integral para sí y para los miembros de su familia. Entre las medidas de reparación se encuentra la indemnización administrativa, cuyos criterios de distribución y montos, así como procedimiento están previamente definidos en la ley y en los decretos reglamentarios, para efecto de optimizar la entrega de los rubros indemnizatorios correspondientes a quienes acrediten la calidad de víctimas directas y a sus familiares, previendo incluso mecanismos de revocatoria

⁵ El inciso tercero del artículo 151 del Decreto 4800/11 dispone: “Para el pago de la indemnización administrativa la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto”.

⁶ La ley 1448 de 2011 en el artículo 198 establece que en el caso de la inscripción fraudulenta de víctimas: “si con posterioridad al reconocimiento de la indemnización administrativa se demostrare que la persona no tenía la calidad de víctima o de beneficiario, o lo hubiere acreditado de manera engañosa o fraudulenta, se revocarán las medidas de indemnización otorgadas, se ordenará el reintegro de los recursos que se hubieren reconocido y entregado por este concepto y se compulsarán copias a la autoridad competente para la investigación a que haya lugar”.

⁷ Al respecto la Ley 1448 de 2011, parágrafo 1º, artículo 153 señala: “Oportunidad para solicitar la revisión. La solicitud de revisión a que se refiere el artículo anterior podrá ser realizada dentro del año siguiente, contado a partir del momento en que se conceda la indemnización administrativa en el caso concreto”.

para los casos en que la indemnización fuere entregada a quien no es titular del derecho.” (Subrayas y negrita fuera de texto)

6.2.2.2 De la indemnización administrativa por desplazamiento forzado y los criterios de priorización.

Así mismo, la Corte Constitucional se pronunció con ocasión de las especiales circunstancias que ostenta la población víctima del conflicto armado en sentencia T- 083 del 13 de febrero de 2017, expediente identificado con el número T-5.711.182, en una acción de tutela instaurada por el señor Jesús Esneider Gaviria Gómez contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, Magistrado Alejandro Linares Cantillo, para lo cual expuso:

*“De manera posterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió la sentencia T-863 de 2014, a través de la cual estudió una acumulación de dos acciones de tutela interpuestas contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las víctimas – UARIV ante la omisión de tramitar las solicitudes de indemnización por vía administrativa de dos víctimas del conflicto armado colombiano. Al respecto, **la Corte consideró que, si bien las víctimas del conflicto armado tienen derecho a la citada indemnización previo a cumplir con las etapas del procedimiento administrativo, lo cierto es que, la entrega no depende únicamente del “turno”, sino que la UARIV deberá tener en cuenta los diferentes criterios establecidos, particularmente, los del gradualidad, progresividad y priorización.** Sobre el particular, la Corte dijo lo siguiente:*

“Ahora bien, en lo que atañe al orden al que deberá sujetarse la citada Unidad para el pago de la indemnización administrativa, es preciso recordar que expresamente el Decreto 4800 de 2011, en el referido artículo 151, dispone que el mismo no corresponderá a la secuencia de tiempo en que fue formulada la solicitud, “sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto”, sin desconocer que, en todo caso, el pago deberá atender a los criterios de vulnerabilidad y priorización.

*El artículo 8 del Decreto en cita, al cual se refiere la norma en mención, establece que el acceso a las medidas de reparación deberá garantizarse con sujeción a los criterios de progresividad y gradualidad establecidos en la Ley 1448 de 2011⁸ **y que también podrán tenerse en cuenta aspectos tales como la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad fundado en un enfoque etario del núcleo familiar, sus características y la situación de discapacidad de***

⁸ Los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011 son descritos de la siguiente manera: “Artículo 17. Progresividad. El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.” “Artículo 18. Gradualidad. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.”

alguno de los miembros del hogar o la estrategia de intervención territorial integral.

Por lo demás, el artículo 13 de la Ley de Víctimas reconoce que para la aplicación de las medidas contenidas en ella, como lo son la ayuda humanitaria y la reparación integral, es preciso acudir al principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer garantías especiales y condiciones particulares para hacer efectivo del goce de sus derechos. Entre los beneficiarios de este principio se encuentran los grupos que están expuestos a sufrir un mayor riesgo de violaciones, tal y como ocurre con las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de Derechos Humanos y las víctimas de desplazamiento forzado” (Subrayas y negrita fuera de texto)

7. Del caso concreto

En el presente caso, se tiene que la señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES, actuando en nombre propio, interpone acción de tutela contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición; en razón a que la mentada entidad a la fecha de la radicación de la acción de tutela no había pagado la indemnización administrativa a la que tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que la misma indemnización ya le había sido reconocida mediante resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, a su vez requiere la aplicación del método técnico de priorización, con el fin de disponer el orden de entrega de la indemnización.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por medio de la sentencia de primera instancia, amparó el derecho fundamental del extremo accionante, fundamentado en el hecho que si bien es cierto la entidad accionada en la contestación al derecho de petición - oficio 20227208403171 del 02 de abril de 2022, alegó que ya fue atendida de fondo la solicitud conforme a lo dispuesto en la resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, en donde se reconoce la indemnización administrativa y se aplica el método técnico de priorización, especificándose que con las nuevas circunstancias acreditadas por la accionante tanto en sede administrativa como en esta acción de tutela, la entidad emitirá un nuevo pronunciamiento.

Al no indicarse fecha en la que se aplicaría el método técnico de priorización, ni mucho menos la fecha en la cual se llevará a cabo el pago de la indemnización administrativa, el fallador de primera instancia no tuvo más reparos que, desestimar el hecho superado alegado por la accionada, pues concluyó que la UARIV no ha dado respuesta clara, de fondo y congruente a lo pedido, desconociendo la situación de urgencia manifiesta acreditada por la accionante.

A su turno, el extremo accionado, impugnó la sentencia de primer grado, al considerar que en el caso de referencia la petición presentada por la señora MARIA IRMA CARTAGENA REYES fue contestada de fondo conforme al marco normativo vigente (Ley 1755 de 2015 –Estatutaria de derecho fundamental de petición) y a los precedentes verticales decantados por la jurisprudencia constitucional, a través de la **Resolución N.º 04102019-625065 - del 11 de mayo de 2020** en donde se

reconoció la indemnización administrativa y la aplicación del método técnico de priorización.

En la misma línea, la accionada resalta que la gestión que inicialmente se había realizado en cuanto a la solicitud de indemnización administrativa, no se había acreditado algún criterio de priorización, sin embargo y en atención a lo establecido en la Resolución 582 de 2021, la accionante se encuentra en RUTA PRIORIZADA por lo que la UARIV está realizando las gestiones pertinentes para proceder al reconocimiento de la indemnización administrativa, manifestando a su vez que, es imposible precisar una fecha cierta y razonable de pago ya que cada víctima que cuente con el reconocimiento indemnizatorio tiene que llevar a cabo un debido proceso administrativo.

Ahora bien, de cara al caso en estudio esta Superioridad advierte que le asiste razón al *a quo* en los motivos que consideró para amparar el derecho fundamental de la presente acción, en la medida que si bien es cierto la parte accionada señaló en escrito de contestación que, mediante la resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020 se dio respuesta de fondo a lo solicitado en el derecho de petición con No. 2021-631-042646 del 29 de octubre de 2021.

No se observa una respuesta congruente que brinde solución a la petición de la tutelante, contestación, que fue reiterada en escrito de impugnación interpuesto por la UARIV, en este sentido es menester para esta Sala advertir que, si bien es cierto la referida resolución fue expedida en mayo de 2020, por medio de la cual se reconoció la indemnización administrativa a la parte accionante y a su vez la aplicación del método técnico de priorización, también lo es que, han transcurrido casi 2 años desde la expedición de dicha resolución y la contestación al derecho de petición, sin que la UARIV indique fecha clara en la que será aplicado el método técnico de priorización y mucho menos la fecha en la cual se llevará a cabo el pago de la indemnización administrativa.

Ahora bien, esta Corporación considera que, frente a los demás aspectos indicados en la contestación de tutela, con relación a un futuro pronunciamiento de la entidad en vista de la documentación aportada, por la cual fue expedida la resolución 582 de 2021, por medio de la cual se encontró probado criterio de priorización, y por consiguiente la UARIV manifestó que se encuentra realizando las validaciones pertinentes con el fin de emitir nuevo pronunciamiento en atención a la petición y a la actual situación de extrema vulnerabilidad presentada por la accionante.

Esta instancia no entiende como la UARIV aún no dispone la fecha en que se aplicará el método técnico de priorización, pues si bien, desde la expedición de la resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, se viene reconociendo además del pago de la indemnización, la aplicación del criterio de priorización; no se encuentra justificación para que la entidad accionada en la contestación de la tutela, manifieste que aún se encuentra realizando las validaciones pertinentes con el fin de emitir un nuevo pronunciamiento respondiendo a lo peticionado, de manera que es inexcusable que la entidad siga dilatando un pronunciamiento de fondo al derecho de petición tutelado.

Bajo este panorama, no es aceptable que la entidad accionada siga señalando el acaecimiento de un hecho superado, pues no se advierte respuesta de fondo en la

contestación al derecho de petición elevado por la señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES el 29 de octubre de 2021, pese a encontrarse acreditado por la accionante el estado de situación de urgencia manifiesta o extrema vulneración previsto en el literal B del artículo 4 de la resolución 1049 de 2019, tal como fue acreditada dicha condición mediante historia clínica aportada por aquella⁹, en donde se colige el padecimiento de una enfermedad de tipo ruinosa o catastrófica de alto costo, además de la precaria situación económica expuesta por la accionante.

Dada la importancia de verificar la situación de urgencia manifiesta acreditada por la tutelante, se cita a continuación el marco normativo referido en el acápite anterior, en el cual se prevee los criterios por los cuales se presenta una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, de conformidad a lo dispuesto en la resolución 1049 de 2019:

“Artículo 4. 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 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 1. 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 2. 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 parágrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.”

Aunado a lo anterior, con base en el material probatorio analizado y al marco normativo previsto en el presente caso, la Sala hace un llamado urgente a la entidad accionada para que proceda a dar respuesta clara, de fondo, precisa y congruente a la accionante, indicar la fecha exacta en la que dará aplicación al método técnico de priorización, y por consiguiente la fecha en la cual se llevará a cabo el pago de la indemnización administrativa de conformidad con la Resolución 1049 de 15 de marzo de 2019.

⁹ Ver anexo 008 del expediente digital juzgado.

Por lo expuesto, en atención a la solicitud radicada el 29 de octubre de 2021 ante la UARIV, la señora MARIA IRMA CARTAGENA REYES solicitó el pago de la indemnización administrativa que ya le había sido reconocida a través de la Resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, en conclusión, la Sala insta a la parte accionada a materializar el derecho previamente reconocido a la accionante y proceda a brindar pronta respuesta, teniendo en cuenta la condición de debilidad manifiesta que presenta la tutelante.

Finalmente, la honorable Corte Constitucional en un caso análogo al que hoy nos atañe, precisa la violación de derechos fundamentales en situaciones donde la UARIV se niega injustificadamente al pago de una indemnización administrativa que previamente fue reconocida al peticionario, así como ocurre en el presente caso que, la entidad accionada impide el pago de la indemnización previamente reconocida, pues no brinda respuesta de fondo en la respuesta al derecho de petición, en tanto no indica fecha concreta de la aplicación del método técnico de priorización y por consiguiente del pago de la indemnización a la accionante, tal como se había ordenado dos años atrás en la Resolución No. 04102019-625065 del 11 de mayo de 2020, expedida por la UARIV.

“11. Ahora bien, frente a los criterios de priorización, actualmente el artículo 9 de la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 establece las condiciones en las cuales las víctimas de desplazamiento forzado y sus núcleos familiares pueden acceder a la indemnización por vía administrativa de manera más pronta. Para el efecto, señala que [u]na vez diligenciado el formulario de solicitud y entregado el radicado de cierre a la víctima, la Unidad para las Víctimas clasificará las solicitudes en: a) solicitudes prioritarias: Corresponde a las solicitudes en las que se acredite cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 4 del presente acto administrativo, a su vez, el artículo 4 ibídem establece la edad como una de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad (tener una edad igual o superior a los 74 años).

12. Es particularmente relevante, para el caso bajo examen, resaltar que el juez constitucional está obligado a intervenir cuando, de los medios de prueba allegados al proceso, se infiere que la negativa de la institución accionada se funda en imputar a la víctima, artificiosamente, omisiones en las que ésta en realidad no ha incurrido^[17], o cuando la somete a un conjunto de trámites sempiternos e injustificados que, además de no tener respaldo legal específico, ponen en peligro sus derechos fundamentales^[18]. La falta de claridad acerca de las razones que justifican el no pago de una indemnización que ya ha sido reconocida, es un buen ejemplo de ello.¹⁰”

Planteado así el escenario procesal, la Sala decide confirmar la decisión adoptada el 21 de abril de 2022, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, la cual amparó el derecho fundamental de petición invocado por la parte accionante.

Por lo anterior se profiere la siguiente,

¹⁰ Sentencia T-450 de 2019 Corte Constitucional, Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero: **CONFIRMESE** la sentencia impugnada, proferida el 21 de abril de 2022, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en la acción de tutela instaurada por la señora MARÍA IRMA CARTAGENA REYES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Segundo: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta Providencia fue estudiada y aprobada en Sala del día de hoy.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSE ANDRES ROJAS VILLA
Magistrado
(Aclara voto)



JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO
Magistrado

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez
Magistrado
Oral 4
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

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: **0ba7192ee587a5aef08edcd3c5712e5976c75daf969be7e7a8c441074548f4fc**
Documento generado en 31/05/2022 11:08:55 AM

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