

Cartagena de Indias D.T y C, catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>ACCIÓN</b>	<b>IMPUGNACIÓN DE TUTELA</b>
<b>RADICADO</b>	<b>13-001-33-33-010-2020-00105-01</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>FACUNDO ROMERO FLORIÁN</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS(UARIV)-BANCO AGRARIO DE COLOMBIA</b>
<b>TEMA</b>	<i>Se confirma sentencia de primera instancia, toda vez que no se configura el fenómeno del hecho superado, porque la respuesta emitida no es de fondo. La orden de pago de indemnización administrativa proferida por el A Quo, no viola el derecho al debido proceso e igualdad.</i>
<b>MAGISTRADO</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala<sup>1</sup> a decidir sobre la impugnación interpuesta por la parte accionada, contra el fallo de tutela de fecha ocho (08) de septiembre de dos mil veinte (2020), dictado por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, dentro de la acción de tutela adelantada por el actor contra la UARIV, en el que resolvió conceder las pretensiones de la demanda.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. Pretensiones.

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó la siguiente pretensión:

“Solicito al señor Juez Constitucional que ordene al Director técnico de la Unidad de Víctimas para que me envíe (sic) por correo electrónico la carta cheque, así como me envíe (sic) la Resolución (sic) para que el BANCO AGRARIO DE CARTAGENA, me pueda realizar el correspondiente pago.”

<sup>1</sup> Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4. Los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales del ACUERDO PCSJA20-11521 19 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

### **3.2. Hechos.**

Como sustento a sus pretensiones, el actor expuso los siguientes hechos, sintetizados así:

El señor Facundo Romero Florián manifiesta ser víctima del conflicto armado por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y el delito de secuestro, por lo que mediante Resolución No. 04102019-710756 del 29 de mayo de 2020 la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le reconoció una indemnización administrativa, notificada vía correo electrónico, sin embargo, hasta la fecha no se encuentra efectuada, pues no se ha realizado el desembolso correspondiente; alega que el término para su cobro feneció, debido a que para poder retirar el pago debe acercarse al Banco Agrario con una carta de cheque emitida por la accionada, la cual no ha sido entregada.

Manifiesta que al acercarse al Banco Agrario con dicha Resolución para hacer efectiva la indemnización, le es comunicado por la entidad bancaria, que efectivamente, aunque el dinero se encuentra en caja, el solo documento no es suficiente para el pago, pues se hace necesaria la carta de cheque, por tal motivo el actor aduce haberla solicitado a la UARIV, recibiendo respuesta de que el documento sería enviado por la empresa de correo 4/72, la cual al día de hoy no le ha llegado.

### **3.3. CONTESTACIÓN.**

#### **3.3.1. Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.**

La accionada, en su escrito de contestación, solicita que sean negadas las pretensiones realizadas por el actor, debido a que la entidad, ha realizado dentro del marco de su competencia todas las gestiones necesarias para cumplir con el ordenamiento jurídico, evitando vulnerar o poner en peligro los derechos fundamentales del actor.

Expone que, para una persona acceder a la indemnización administrativa, es necesario que cumpla con dos requisitos; presentar declaración ante el Ministerio Público y estar incluido en el Registro Único de Víctimas, para tal caso el señor Facundo Romero Florián si cumple con ellos, pues se encuentra inscrito

en el RUV por los hechos victimizantes de secuestro reconocido bajo el marco de la Ley 1448 de 2011.

Refiriéndose al pago de la indemnización administrativa, alega, que ya este fue consignado al Banco Agrario de Cartagena- Bolívar, comunicándole al actor que el dinero se encuentra depositado desde el 02 de mayo del 2020 hasta el 31 de agosto del mismo año, a su vez informa que la notificación y entrega de la carta de reconocimiento de la indemnización por vía administrativa es realizada de manera personal a cada destinatario del giro por la dirección territorial, la cual por medio de un enlace se comunicará con la víctima para informarle la fecha en que pueda acercarse a reclamar los recursos, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, de igual forma resalta que el debido a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, el actor se clasifica como ruta priorizada. Por lo que solicita se declare la carencia de hecho superado.

### **3.3.2 Banco Agrario de Colombia.**

La entidad bancaria solicita su desvinculación al presente proceso y en consecuencia se declare la improcedencia de la acción de Tutela, en referencia a esta, puesto que solo actúa como un ente recaudador y pagador del convenio, es decir, para el caso en concreto la UARIV es quien otorga los recursos y debe entregar la documentación correcta al beneficiario para que el Banco realice el pago.

Por lo anterior, manifiesta a la fecha no haber vulnerado derecho fundamental alguno del actor, debido a que la obligación que posee, compete a ser un mero ente ejecutor, por lo que frente al caso alega la figura procesal de falta de legitimación por pasiva, la cual connota que el accionado es el obligado conforme a su objeto social, a cumplir una eventual orden del Juzgado, si sus actividades sociales se relacionan con el objeto de la pretensión, razón por la cual manifiesta que no existe vinculación legal ni contractual que conlleve al Banco Agrario a ser sujeto pasivo de la presente acción de tutela.

### 3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 08 de septiembre de dos mil veinte (2020), resolvió:

*"PRIMERO: CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la reparación integral del señor Facundo Romero Florián.*

*SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, realice las gestiones necesarias para pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida al señor Facundo Romero Florián, sin que el término para su desembolso efectivo pueda exceder los diez (10) días hábiles, prestando el acompañamiento al que haya lugar...".*

El Juez de Primera instancia, al realizar el estudio frente de la procedencia de esta acción, manifestó que, la acción Constitucional busca la protección efectiva de los derechos fundamentales, tanto por su violación material, como por la amenaza a que se vean expuestos, lo que supone una intervención oportuna y eficaz para impedir la realización del hecho lesivo de esos derechos.

Referente a la carta de cheque que debió entregar la accionada al actor, para hacer efectivo el cobro de la indemnización administrativa, por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y secuestro, otorgada por la UARIV, arguye que es un acto omisivo por parte de esta, a razón de que la falta de entrega del mencionado documento, imposibilita al señor Facundo Romero a retirar el pago en el Banco Agrario, entidad en la que asegura la parte accionada se encuentra el depósito hecho a favor del tutelante.

Por lo anterior, manifiesta existir una violación del derecho fundamental a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, por lo que trae a colación la sentencia T- 114 de 2015 de la Corte Constitucional, en la cual se plasma la importancia de resarcir el daño causado a la víctima.

Desde otra arista esboza que, la situación problema del caso bajo estudio no radica en, si el señor Facundo tiene derecho o no, a la indemnización administrativa porque la misma ya fue reconocida mediante Resolución No. 04102019-710756 del 29 de mayo de 2020, sino que simplemente se busca el

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

desembolso de una suma resarcitoria de la que es titular el accionante, donde están claros su procedencia, monto y fecha de pago.

En consecuencia, afirma que el no pago de la indemnización administrativa depende de un acto de trámite, que las actuales circunstancias de emergencia sanitaria por la pandemia del Covid – 19, no puede atar al actor a la entrega personal de dicho documento, cuando ha sido manifestado por la misma, la posibilidad de enviarlo a través de una empresa de mensajería, hecho que en ningún momento desmiente la accionada, opción que a juicio del A-quo resulta ser beneficiosa para el accionante y hecho que no desmiente la UARIV- siempre le brindó como canal de facilitación el envío a través de una empresa de mensajería, y a que decir verdad puede brindar todas las medidas de seguridad para su entrega.

Indicó que, si bien la Unidad le informa al accionante que los dineros se encontrarían depositados hasta el 31 de agosto del presente año, a la fecha ningún funcionario lo ha contactado para la entrega de la orden de pago, por lo que consideró que el señor Facundo Romero Florián podría verse expuesto injustificadamente a la consecuencia prevista en el ordinal tercero de la Resolución No. 202072020892501 de 2020, en el sentido de que si no se presenta en el plazo señalado para hacer efectivo el cobro del dinero destinado, podría verse expuesto a iniciar un proceso de reprogramación de la indemnización, ya que ello constituye una causal para reintegrar dichas sumas a las cuentas del tesoro nacional.

### **3.5. IMPUGNACIÓN UARIV**

Por medio de memorial radicado con fecha 14 de septiembre de 2020, la parte accionada UARIV, presentó impugnación del fallo, en el cual manifestó su inconformidad con la decisión adoptada por el Juez de primera instancia, por lo que solicitó REVOCAR el fallo judicial por ser improcedente y, en su lugar, negar las peticiones de la acción de tutela, o en su lugar que se declare el cumplimiento de una orden toda vez que ya se respondió la petición.

Realiza una explicación del trámite llevado a cabo por la entidad frente a la solicitud de la indemnización administrativa, en la cual expone su reglamentación, etapas y rutas de acuerdo con el tipo de plegaria presentada, a su vez, manifiesta el hecho de que, con este procedimiento, se

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

busca la garantía y protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la reparación integral.

Considera que, en la decisión tomada en primera instancia, no se tuvo en cuenta que se le comunicó al actor, por medio de documento radicado bajo No. 202072022684581 del 11 de septiembre de 2020, que, *“en aras de que el derecho a la indemnización no se vea afectado por la emergencia económica, logró concertar con el Banco Agrario la ampliación del plazo de todos los procesos bancarios dispuestos con anterioridad al 1 de junio que se encuentran en este momento dispuestos hasta el próximo 30 DE SEPTIEMBRE. Esto significa que ningún de los procesos vigentes serán reintegrados por vencimiento antes de la fecha mencionada, y en ese sentido, los números de procesos y las cartas seguirán siendo las mismas, para que las personas puedan con esas mismas cartas acercarse al banco para el pago. Frente a los procesos bancarios dispuestos con posterioridad al 1 de junio tienen 90 días para realizar el cobro de los recursos desde el momento en que se ordenó el proceso bancario.”*

Así mismo manifestó, que por la presente emergencia sanitaria y teniendo en cuenta que no es permitido la aglomeración de personas, la notificación de la carta cheque se realizara de forma gradual por medio de los puntos de atención, por lo cual se estará informando lo pertinente en los próximos días, motivo por el cual aduce no procede la realización del pago por concepto de indemnización administrativa en un término de cinco días como lo ordena el Juzgado, teniendo en cuenta que hay muchas víctimas en la misma situación del accionante, y priorizar la entrega de la carta de cheque vulneraría el derecho a la igualdad que tienen todas aquellas personas que pretenden el pago de la indemnización administrativa.

De lo anterior, argumenta que, la Unidad para las Víctimas en pro de que el derecho a la indemnización no se vea afectado por la emergencia económica, logró concertar con el Banco Agrario la ampliación del plazo de todos los procesos bancarios dispuestos con anterioridad al 1 de junio que se encuentran en este momento dispuestos hasta el próximo 30 de septiembre, por lo que afirma que, ninguno de los procesos vigentes serán reintegrados por vencimiento antes de la fecha mencionada, en ese sentido, los números de procesos y las cartas, seguirán siendo las mismas, para que las personas puedan con ellas acercarse al banco para el pago.

Refiere que, frente a los procesos bancarios dispuestos con posterioridad al 1 de junio del presente año, tienen 90 días para realizar el cobro de los recursos desde el momento en que se ordenó el proceso bancario. Ahora bien,

13-001-33-33-010-2020-00105-01

teniendo en cuenta la dificultad que se presenta en algunos territorios para realizar la entrega de la carta de pago, si al 30 de septiembre del año 2020, se constata que definitivamente no se logró este proceso de notificación, la Unidad, se comunicará con el accionante para indicarle el procedimiento a seguir para que pueda hacer efectivo el cobro de sus recursos, todo lo anterior teniendo en cuenta las medidas preventivas adoptadas por la propagación del virus COVID-19 en Colombia.

### **3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.**

Por auto de fecha 16 de septiembre del 2020 se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionante, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 17 de septiembre del 2020, para emitir fallo correspondiente.

## **IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.**

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **5.1. Competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **5.2. Problema jurídico.**

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe, en esta instancia, a determinar si:

*¿Se configura la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la pretensión de amparo del derecho de petición, porque la respuesta que emitió UARIV el 29 de agosto y el 11 de septiembre de 2020 a la parte accionante satisface ese derecho fundamental?*

*¿Hay lugar a revocar el fallo de primera instancia, como quiera que es violatorio del derecho al debido proceso y a la igualdad por ordenar a la UARIV que pague la indemnización administrativa dentro del término de 48 horas siguientes su notificación?*

### **5.3. Tesis de la Sala.**

Esta corporación CONFIRMARÁ la sentencia de primera instancia, dado que como respuesta al primer problema jurídico, se tiene que no hay lugar a que se configure la carencia de objeto por hecho superado, como quiera que la vulneración del derecho de petición no ha cesado, porque la respuesta emitida por la UARIV del 29 de agosto y el 11 de septiembre de 2020 ante la petición elevada por la parte actora, no resuelve el fondo de lo solicitado.

Como respuesta al segundo problema jurídico, se logra avizorar que la sentencia de primera instancia no viola el debido proceso y el derecho a la igualdad de la accionada, al ordenar el pago de la indemnización administrativa a la parte actora, sino que cumple con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, por lo tanto, no se revocará el fallo en mención.

### **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

Para abordar los problemas planteados la Sala estudiará los siguientes temas: i) Generalidades de la acción de tutela; ii) Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición, iii) Carencia actual del objeto por hecho superado, y iv) Del derecho fundamental al debido proceso en actuaciones administrativas.

#### **5.4.1. Generalidades de la acción de tutela.**

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de **carácter residual y subsidiario**; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

#### **5.4.2. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.**

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, la Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 dispone que toda persona tiene derecho hacer peticiones respetuosas a las autoridades, sea verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarlas o resolverlas en dicho término, *“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”*. (Artículo 14 C.P.A.C.A., sustituido por la Ley 1755 de 2015). No obstante, dentro del marco de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió Decreto Legislativo 491 de 2020<sup>2</sup>, que estableció en su artículo 5 ampliar los términos que detentan las autoridades públicas y particulares que ejercen funciones públicas para atender las peticiones<sup>3</sup> disponiendo que el término como regla general para resolver peticiones será de 30 días.

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve, o se reserva para sí, el sentido de lo decidido.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución<sup>4</sup>.

En ese orden, la Corte Constitucional en la sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, señaló las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

*(...) .5.1. En relación con los tres elementos iniciales resolución de fondo, clara y congruente, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe*

<sup>2</sup> Aplicable a las peticiones que fueron presentadas a partir de su publicación, es decir desde el 28 de marzo de 2020 (DIARIO OFICIAL. Año CLV. N. 51270. 28, Marzo, 2020. PÁG. 4.)

<sup>3</sup> Artículo declarado exequible en la Sentencia de Constitucionalidad 242 de 2020

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad No. 007 del 18 de enero de 2017; M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Exp: D-11519.

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

*encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada.*

*4.5.2. Respecto de la oportunidad de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas. (...)*

*4.5.3. Así mismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado. Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.*

### **5.4.3. Carencia actual del objeto por hecho superado.**

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual del objeto se configura cuando “frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”<sup>5</sup>. Por regla general, esta figura procesal se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

El hecho superado ocurre cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y la emisión del fallo, la petición que motivó la acción ha sido satisfecha y, por tanto, ha cesado la vulneración de los derechos fundamentales alegada por la parte accionante, ya sea porque el accionado ha realizado la acción o abstención que se ha solicitado. Todo esto conlleva a que la intervención del juez constitucional resulte a todas luces inocua.

---

<sup>5</sup> Sentencia T- 085 de 2018; Sentencia T- 038 de 2019

13-001-33-33-010-2020-00105-01

Bajo este supuesto, no es perentorio que se incluya dentro del fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales que se alega, salvo “si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, ya sea para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera”. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado.<sup>6</sup>

Respecto a la configuración de la carencia del objeto por hecho superado, jurisprudencialmente se han establecidos unos criterios que deben observarse para determinar si se está o no en presencia de dicha figura, los cuales son: (I) Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa, (ii) Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado y (iii) lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado”<sup>7</sup>.

#### **5.4.4. Del derecho fundamental al debido proceso en actuaciones administrativas.**

La Constitución Política en su artículo 29, establece que tanto las actuaciones judiciales como administrativas, deben regirse por una serie de garantías sustantivas y procedimentales, con el objeto de establecer límites a las autoridades para evitar el ejercicio abusivo de sus funciones y de esta manera proteger los derechos e intereses de las personas. Al respecto, viene a propósito, lo expuesto por la Corte Constitucional, en auto 147 de 2005, en el que señaló que el debido proceso:

*“se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, so pena que su inobservancia, al constituir violación a ese principio fundamental por alejarse del*

<sup>6</sup> Sentencia T – 085 de 2018, Corte Constitucional ( M. P. Luis Guerrero Pérez)

<sup>7</sup> Sentencia T- 045 de 2008, corte constitucional (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

*mandato constitucional, acarré como consecuencia el desconocimiento de lo actuado. El debido proceso lo constituye la observancia de las formas propias de cada juicio; es decir, las que están previamente establecidas para las actuaciones, actos, diligencias y resoluciones de la iniciación del proceso, de su desarrollo y definición, en todas las instancias y etapas previstas para el procedimiento respectivo."*

Este derecho se constituye como una garantía que limita los poderes del Estado, para que en ninguna actuación administrativa las autoridades obren conforme a su arbitrio, sino que se sujeten a los procedimientos y etapas señalados en la ley o en los reglamentos. De esta manera, se asegura el respeto de los derechos y obligaciones que detenten los sujetos procesales dentro de los diferentes trámites; en términos de la Corte Constitucional:

*"Por su parte, la Corte Constitucional definió el derecho fundamental al debido proceso administrativo como la regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos. De la misma manera, este Tribunal determinó que el debido proceso se aplica durante toda la actuación administrativa e involucra los principios de legalidad, competencia, publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria y de impugnación"<sup>8</sup>*

Así las cosas, cuando una autoridad administrativa o judicial en el curso de un proceso, irrumpa, altere o inobserve las etapas del mismo dispuestas en la regulación jurídica previa, se estará en presencia de una vulneración del derecho al debido proceso.

## **5.5. CASO CONCRETO**

### **5.5.1. Hechos Relevantes Probados**

Procede la Sala a analizar los hechos relevantes probados en el trámite de la presente acción, así:

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia de Tutela 347 del 28 de agosto de 2018. MP: Alberto Rojas Ríos

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

- Copia de la Resolución No. 04102019-710756 del 29 de mayo de 2020, expedida por la UARIV, por medio de la cual se decide y ordena la entrega de la indemnización administrativa reconocida al actor.
- Respuesta emitida por la UARIV radicada con No. 202072020892501 fecha 29 de agosto de 2020, a la petición elevada por el actor relacionada con el pago de la indemnización administrativa y comprobante de envío mediante correo electrónico.
- Ampliación de la respuesta anterior emitida por la UARIV radicada con No. 202072022684581 del 11 de septiembre de 2020, a la petición elevada por el actor relacionada con el pago de la indemnización administrativa y comprobante de envío mediante correo electrónico.

#### **5.6. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

Observa esta Sala de Decisión, que la parte accionante alega, se han vulnerado los derechos fundamentales a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, petición y el mínimo vital, presuntamente menoscabados por la UARIV, como consecuencia de no entregarle la carta de cheque, para hacer efectivo el cobro de la indemnización administrativa, otorgada al actor, por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado.

Del expediente se extrae que el accionante, elevó derecho de petición ante la UARIV, solicitando se le informara sobre el pago de la reparación administrativa concedida a su favor, pronunciándose la entidad el 29 de agosto de 2020 mediante oficio No 202072020892501 el cual fue remitido al señor Facundo Romero Florián a través de correo electrónico el 31 de agosto de la presente anualidad; en el cual manifestaba que su pago se encontraba en estado BANCO, que la carta se entregaría de manera personal mediante un enlace de la dirección territorial, el cual se comunicaría con el actor para informarle cuando podía acercarse a reclamar los recursos, no sin antes indicarle que el dinero estaría disponible hasta el 31 de agosto de 2020.

Frente al anterior panorama, el A Quo decidió amparar el derecho a realizar a la reparación integral del accionante, como quiera que a su juicio la entidad vulneraba el acceso a una indemnización administrativa previamente

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

reconocida y cuyos plazos de entrega han sido incumplidos por la autoridad respectiva. Sin embargo, la parte impugnante, sostiene que resolvió de forma concreta el requerimiento y por tal motivo, debe declararse la carencia de objeto o en su lugar la negativa de pretensiones solicitadas.

Posteriormente la misma entidad, con el escrito de impugnación del fallo de primera instancia, adjunta comunicación 202072022684581 del 11 de septiembre de 2020 notificada al correo electrónico suministrado por el actor el 14/09/2020, mediante la cual ampliaba la respuesta anterior, indicando que: *"Por lo anterior, la Unidad de Víctimas en aras de que el derecho a la indemnización no se vea afectado por la emergencia económica, logró concertar con el Banco Agrario la ampliación del plazo de todos los procesos bancarios dispuestos con anterioridad al 1 de junio que se encuentran en este momento dispuestos hasta el próximo 30 de septiembre. Esto significa que ninguno de los procesos vigentes serán reintegrados por vencimiento antes de la fecha mencionada, y en ese sentido, los números de procesos y las cartas seguirán siendo las mismas, para que las personas puedan con esas mismas cartas acercarse al banco para el pago. Frente a los procesos bancarios dispuestos con posterioridad al 1 de junio tienen 90 días para realizar el cobro de los recursos desde el momento en que se ordenó el proceso bancario.*

...

*En ese sentido, y teniendo en cuenta la dificultad que se presenta ante algunos territorios para realizar la entrega de la carta de pago, si al 30 de septiembre del presente año se constata que definitivamente no se logró el proceso de notificación, la Unidad, se comunicará con usted para indicarle el procedimiento a seguir para que pueda hacer efectivo el cobro de sus recursos, todo lo anterior teniendo en cuenta las medidas preventivas adoptadas por la propagación del virus COVID-19 en Colombia".*

Así las cosas, procede la Sala a verificar la respuesta contenida en los oficios del 29 de agosto y 11 de septiembre de 2020, observando que si bien la petición es que se le haga entrega de la carta que solicita el Banco Agrario de Colombia para el pago, la UARIV solo se centra en indicar que está realizando las gestiones para notificar este documento a las víctimas en general, justificando la demora de este proceso es el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en la país a raíz de la pandemia del COVID-19.

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

Se avizora que no precisa en específico la situación del accionante, esto es, no emite una respuesta negativa o positiva sobre la entrega de la carta para el pago, sino que se limita a manifestar todas las medidas que ha tomado para llevar a cabo la notificación a las víctimas en general, considerando que con ello da respuesta a la petición.

De este modo no existe duda para esta Sala, que la respuesta que la parte impugnante profirió no resuelve el fondo de lo pretendido, dado que solo consta de premisas generales que abordan las soluciones que ha adoptado la UARIV para notificar la carta de pago a todas las víctimas a las que se le ha reconocido la reparación administrativa, cuando debió responder sobre la entrega de la carta de pago al señor Facundo Romero en específico. Por lo tanto, sí existe una vulneración al derecho de petición de la parte actora y en consecuencia, no hay lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, ya que el perjuicio no ha cesado. Bajo esta línea, se confirmará lo relacionado con este punto, en el fallo de primera instancia.

Por otro lado, en lo alusivo al segundo problema jurídico principal, esto es, establecer si hay lugar a revocar el fallo de primera instancia, se proseguirá a su estudio acogiendo la siguiente estructura conforme a los diferentes argumentos que sustentan el recurso de alzada: (i) Violación al debido proceso respecto de las actuaciones administrativas por defecto procedimental absoluto y orden contraria a derecho; y (ii) Violación al derecho a la igualdad ante las demás personas que pretenden ser reparadas;

**i. Violación al debido proceso respecto de las actuaciones administrativas por defecto procedimental absoluto y orden contraria a derecho.**

Alega la parte recurrente, que el fallo de primera instancia debe ser revocado porque viola el debido proceso respecto de las actuaciones administrativas por defecto procedimental absoluto, pues ignora el proceso administrativo establecido ya que previo al reconocimiento y entrega de los recursos ordenados debe surtir el trámite reglamentario.

Sea lo primero indicar que, por defecto procedimental absoluto se entiende que es aquel vicio o error que se origina cuando el juez actúa completamente

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

al margen del procedimiento que le corresponde<sup>9</sup>, verbigracia: “está viciado todo proceso en el que se pretermiten eventos o etapas señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario –, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas”<sup>10</sup>.

Examinado trámite surtido, se observa que no se configura ese defecto, como quiera que el proceso se ha llevado a cabo con sujeción a las reglas procesales establecidas para el trámite de la acción de tutela, es decir el Decreto 2591 de 1991; ahora bien, a lo que apunta la parte impugnante es que se configura la violación al debido proceso en cuanto el juez emitió la orden de pago sin tener en cuenta el procedimiento dispuesto para ello.

Así pues, lo oportuno es analizar el procedimiento para recibir una indemnización administrativa, encontrándose que el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 151 (compilado en el Decreto 1084 de 2015<sup>11</sup> artículo 2.2.7.3.6.) estipuló el procedimiento para realizar esa solicitud; asimismo, la parte recurrente aduce que realiza una trazabilidad para la entrega de la indemnización administrativa, partiendo por identificar los casos a los cuales se debe reconocer, continuando con los trámites técnicos y administrativos para confirmar los posibles destinatarios de la reparación atendiendo a la normatividad vigente y se prosigue con la orden de pago; luego, lleva a cabo la notificación de la indemnización administrativa y quedan disponibles los recursos en la entidad financiera por el término de 60 días.

El procedimiento anterior, es ratificado por los lineamientos de los trámites internos de la UARIV que se encuentran cargados en su página web y que constan en documentos del Sistema Integrado de Gestión (Procedimiento

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Tutela 367 del 4 de septiembre de 2018. MP: Cristina Pardo Schlesinger

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia de unificación 159 del 6 de marzo de 2002. MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>11</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación

orden de pago de la indemnización administrativa- Versión 6<sup>12</sup>, procedimiento notificación de indemnización administrativa – versión 2<sup>13</sup>, procedimiento extraordinario orden de pago y notificación de la indemnización administrativa –aplicable durante el periodo de cuarentena por el COVID- 19- Versión 1 del 27 de abril de 2020<sup>14</sup>) y la guía de notificación de indemnización administrativa<sup>15</sup>.

Examinado lo antes mencionado, encuentra la Sala que el fallo de primera instancia no violó el derecho al debido proceso porque no alteró o irrumpió en ninguna de las etapas del trámite, como quiera que al momento en que fue iniciada esta acción de tutela ya se había surtido la gran mayoría de los pasos, quedando pendiente solo la notificación y entrega de los documentos para dirigirse a la entidad bancaria a retirar el dinero, tal como se evidencia de las respuestas que la UARIV le emitió a la parte accionante, donde se advierte que su pago se encontraba en estado BANCO, que la carta se entregaría de manera personal mediante un enlace de la dirección territorial, el cual se comunicaría con el actor para informarle cuando podía acercarse a reclamar los recursos, no sin antes indicarle que el dinero estaría disponible hasta el 31 de agosto de 2020.

Bajo esta misma línea argumentativa, aduce la parte impugnante que la orden de pago emitida en la sentencia es contraria a derecho. En relación a este asunto, advierte esta Corporación, que la H. Corte Constitucional ha manifestado que los jueces constitucionales no tienen competencia para ordenar que se realice el pago de estas reparaciones administrativas sin el debido sustento probatorio<sup>16</sup>:

<sup>12</sup> Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientoordendepagodelaindennizacionadministrativav6.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/24procedimientonotificacionindennizacionadministrativav2.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/procedimientoextraordinarioordendepagoynotificaciondelaindennizacionadministrativav1.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/241guiadenotificaciondeindennizacionadministrativav1.pdf>

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Auto 206 del 28 de abril de 2017. MP: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. “En efecto, este Tribunal sostuvo que los jueces de tutela no están investidos de la facultad de ordenar que se realice el pago de la ayuda humanitaria de manera discrecional, automática y generalizada, ante cada solicitud y/o petición de las personas desplazadas que no es resuelta oportuna ni adecuadamente por parte de las autoridades. Por el contrario, con la

*“Cuando el juez de tutela tiene conocimiento de casos en los cuales las autoridades vulneran el derecho de petición de las personas desplazadas, cuando éstas solicitan, por ejemplo, la entrega de la ayuda humanitaria o información al respecto, en estas situaciones no es acertado que se ordene, prima facie, la entrega directa de la ayuda respectiva. Por el contrario, la Corte sostuvo que, en principio, los jueces deben proteger únicamente el derecho de petición, y ordenar a las autoridades que den una respuesta de fondo, precisa y oportuna al solicitante<sup>17</sup>.*

*Así, en casos en los que las autoridades no dieron respuesta oportuna a las peticiones, este Tribunal desaprobó que los jueces de instancia, en aplicación de los principios de veracidad y buena fe, dieran por ciertos los hechos descritos por los actores y ordenaran la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, sin contar con el material probatorio necesario<sup>18</sup>. A juicio de esta Corte, la falta de sustento probatorio que permita determinar: la calidad de desplazados de los peticionarios; si tienen derecho a recibir la ayuda; qué componentes han recibido; y si hubo dilación de las autoridades en su entrega, apareja el riesgo de “alterar el orden en que se deben entregadas las ayudas humanitarias solicitadas a la población víctima de desplazamiento forzado o desconocer los derechos de otros desplazados que no*

---

finalidad de que el recurso de amparo no afecte el derecho a la igualdad, ni se instaure como un trámite preferente y paralelo que termine reemplazando los procedimientos administrativos ordinarios, en la jurisprudencia se estableció que los jueces de tutela deben: (i) respetar el orden de los turnos previamente establecidos por la autoridad competente, de tal manera que la vulneración del derecho de petición no es, prima facie, una razón suficiente para entregar los recursos de la ayuda humanitaria de manera directa y prioritaria; (ii) abstenerse – en ese sentido de emplear la acción de tutela como mecanismo para alterar dicho sistema de turnos; (iii) exceptuar el acatamiento del orden preestablecido o dar una prelación dentro del mismo, cuando se presenten situaciones excepcionales de urgencia manifiesta o extrema que justifiquen dar un trato privilegiado a determinadas personas desplazadas, incluso a pesar de que sólo se haya invocado la vulneración del derecho de petición; y, finalmente, (iv) exigir a las autoridades, en cualquier caso, el deber de responder las peticiones y demás solicitudes, informando a la población desplazada sobre un término cierto y oportuno en el cual recibirá la ayuda humanitaria”

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias T-182 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-192 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-414 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-680 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

<sup>18</sup> “El juez de instancia concluyó que los accionantes cumplían los mencionados requerimientos [para acceder a la ayuda humanitaria], pues en la medida que la entidad accionada no respondió el escrito de tutela, el juez de instancia aplicó el principio de veracidad sobre los hechos narrados por los accionantes, conforme a lo establecido en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. // Frente a lo anterior, aun cuando la Sala admite que los jueces de tutela están sujetos a un término muy breve para adoptar una decisión de fondo y, que dentro del mismo, no es posible desarrollar un periodo probatorio estricto y riguroso, ello mismo no justifica, que para efectos de adoptar una decisión de fondo, pueda omitir su deber de verificar los hechos narrados en la tutela” Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda).

**13-001-33-33-010-2020-00105-01**

*acudieron a la acción de amparo y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad accionada<sup>19</sup>”.*

Es decir, que por regla general la H. Corte Constitucional, desapueba que los jueces ordenen el pago a beneficiarios de ayudas humanitarias, debido a que esa intromisión de adoptar tal decisión, resulta perjudicial para los derechos de las otras personas que esperan ser reparadas, lo cual se ve reforzado por el hecho de que la decisión se tome sin suficiente material probatorio. No obstante, en el caso que nos colige, se observa que la decisión de reconocer y llevar a cabo el procedimiento para el pago en el primer semestre de esta anualidad es de la UARIV, puesto que cuando fue iniciada la acción de tutela por la parte accionante, esta entidad ya le había informado que el dinero se encontraba consignado en la entidad bancaria. Por consiguiente el juez constitucional no sustrajo atribuciones que no le corresponden, al emitir la orden de pago.

Vale aclarar, que en el presente trámite si existe material probatorio irrefutable de que la entidad ha tenido demoras injustificadas, puesto que no es aceptable que aun cuando el país este pasado por momentos de crisis por la pandemia del COVID-19, desde el 02 de mayo de 2020 fecha desde la cual se encuentra disponible el dinero del accionante<sup>20</sup>, la accionada no haya podido notificar los documentos para que la accionante efectúe su retiro. No puede la entidad, como pretende, utilizar la pandemia como excusa de su tardanza en la notificación de la carta de pago al actor, puesto que si bien aquella ha implicado tanto nuevos retos como límites para todas las entidades públicas, no puede sobreponerse ante los derechos de las personas y principalmente de aquellos que por ser víctimas del conflicto armado y violencia se encuentran en estado de vulnerabilidad.

Por todo lo anterior, advierte esta Corporación, que no modificará el término estipulado en la orden de la sentencia de primera instancia, como quiera que se encuentra conforme al numeral 5 del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991<sup>21</sup>, el mismo es prudencial y busca que sean resarcidos los derechos que están

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-158 de 2017 (M.P. Alberto Rojas).

<sup>20</sup> Resolución No. 04102019-710756 del 29 de mayo de 2020, expedida por la UARIV, por medio de la cual se decide y ordena la entrega de la indemnización administrativa reconocida al actor.

<sup>21</sup> ARTICULO 29.-Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener: (...)

13-001-33-33-010-2020-00105-01

siendo trasgredidos al señor Facundo Romero Florián en el menor tiempo posible, ya que como se mencionó, no debe soportar cargas temporales por la desidia de la entidad.

En conclusión, la providencia de primera instancia no viola el derecho al debido proceso, por cuanto no es contraria a los procedimientos establecidos para la entrega de una indemnización administrativa. Además, la orden emitida no es contraria a derecho, como quiera que se exige que se realice el pago de los dineros que ya habían sido dispuestos para ser pagados a la parte accionante. Por el contrario, la orden busca proteger los derechos inculcados de la parte accionante, que no tuvo oportunidad de retirar los recursos por negligencia de la accionada en la notificación de la carta de pago

**ii. Violación al derecho a la igualdad ante las demás personas que pretenden ser reparadas.**

La UARIV sostiene, que la providencia emitida por el juzgado de primera instancia es violatoria del derecho a la igualdad porque antepone a la accionante ante las otras víctimas que están a la espera de ser reparadas.

Frente a ello estima esta Sala, que no hay violación al derecho a la igualdad en relación con las otras víctimas, en razón de que como se explicó con anterioridad el A Quo no está irrumpiendo en las decisiones que debe adoptar la UARIV, en el orden de pago y mucho menos, está ordenando el pago anticipado de la indemnización administrativa. Sino que en el caso concreto ya se habían efectuado los trámites internos que implicaba la toma de decisiones, de modo que no se alteró los turnos de pago y no se sobrepuso a la parte actora ante las otras personas que esperan ser reparadas

Por tal motivo, no se puede predicar la violación del derecho a la igualdad cuando ya la UARIV tenía dispuesto el pago para el señor Facundo Romero Florián y solo hizo falta la notificación de los documentos para el cobro. En síntesis, esta Corporación confirmará el fallo de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la Constitución y la Ley

13-001-33-33-010-2020-00105-01

**VI.-FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, dictado por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena en fecha 08 de septiembre 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

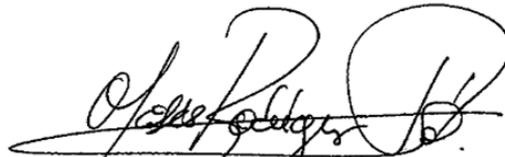
**TERCERO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

**CUARTO:** Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha en Sala No.066*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN